

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Katedra německých a rakouských studií

Romana Mynaříková

**Finanční vyrovnání spolkových zemí.
Klíčové vnitroněmecké politikum přelomu
tisíciletí**

Rigorózní práce

Praha 2011

Autor práce: **Mgr. Romana Mynaříková**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. Jiří Pešek, CSc.**

Oponent práce: **JUDr. PhDr. Petr Mlsna, PhD.**

Datum obhajoby: **2.2.2010**

Hodnocení: 1 (udělena pochvala děkana)

Bibliografický záznam

MYNAŘÍKOVÁ, Romana. *Finanční vyrovnání spolkových zemí – klíčové vnitroněmecké politikum přelomu tisíciletí*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Katedra německých a rakouských studií, 2010. 123 s. Vedoucí práce Prof. PhDr. Jiří Pešek, CSc.

Anotace

Diplomová práce „Finanční vyrovnání spolkových zemí – klíčové vnitroněmecké politikum přelomu tisíciletí“ se zabývá jedním z nejvýznamnějších prvků finančního uspořádání Spolkové republiky Německo. Finanční vyrovnání zemí patří k nejvýznamnějším instrumentům německé finanční politiky. Je zakotveno již v německé ústavě, tzv. Základním zákoně, a jeho hlavním úkolem je vyrovnat rozdílné finanční síly jednotlivých spolkových zemí, neboť nezbytným předpokladem pro plnění státních úkolů jsou dostatečné finanční prostředky. Finanční vyrovnání se děje především na základě přerozdělení daňových výnosů (z daně z příjmu fyzických a právnických osob a daně z obratu) nejen vertikálně, tedy mezi spolkem a zeměmi, ale především horizontálně, mezi finančně silnými (plátcí, Geberländer) a slabými zeměmi (příjemci, Nehmerländer). Určitý podíl má v systému i spolek, který může potřebným zemím přidělit doplňkové příspěvky, které mají vyrovnat nevýhodné postavení zemí plynoucí ze strukturálních nedostatků. Vzhledem k tomu, že vyrovnání trvale zatěžuje ekonomiku plátců vyrovnání, vedou se především od 90. let, kdy došlo ke sjednocení obou německých států, na toto téma vleklé spory. Ty vyvrcholily v roce 1998, kdy tři plátcí podali stížnost na protiústavnost systému k Spolkovému ústavnímu soudu. Jeho rozsudek se potom stal předlohou pro reformu finančního vyrovnání platnou od roku 2005. Tato diplomová práce tak má nastínit vývoj sporů od 90. let po současnost a zodpovědět na otázky, jaké zájmy měli jednotliví aktéři sporů? K jakým závěrům jednání dospěla? Jaké finanční důsledky měla tato jednání – koho je možné označit za vítěze a koho za poražené vzhledem ke zvolenému řešení?

Annotation

The diploma thesis "Financial Equalization of German Federal States – a Key German Domestic Political Issue of the Turn of the Millennium" describes one of the most important elements of the German financial system, which has been in place since 1950s. It has its constitutional justification in the principle that citizens cannot be treated differently by the government simply because they live in different parts of the federation (article 107 of the German Constitution). The fiscal equalization exists in the form of redistribution of tax revenue (individual and corporate income tax and turnover tax) primarily according to the size of the population in each German state (Bundesland). It takes place vertically between the federation and individual states and simultaneously horizontally among states themselves. The "Länderfinanzausgleich", interstate horizontal fiscal equalization among the Länder, is certainly the main factor of interregional solidarity in Germany. Without central government's intervention, it organizes the horizontal redistribution of fiscal revenues among the Länder, including the five new Länder since 1995. The operating mechanisms are quite complex. Since the amount of money, which the rich states have to pass on to the poorer states, is enormous, the financial equalization became one of the main topics of German domestic politics. The controversy escalated in 1998 when three of the main contributors challenged the system because of its alleged unconstitutionality, leading to the reform in 2005. This thesis aims to outline the development of financial equalization in Germany and its main controversies, and to answer the following questions: What were the interests of the main participants? How did the negotiations surrounding the payment regime unfold? What were their financial consequences and which party to the talks could be labeled as winner?

Klíčová slova

Finanční vyrovnání zemí, Spolková republika Německo, německé sjednocení, ekonomické důsledky, finanční výkonnost spolkových zemí, finanční uspořádání, článek 107.

Keywords

Fiscal Equalization, Germany, German reunification, economic consequences, financial efficiency of Bundesländer, financial system, article 107.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 15. prosince 2010

Romana Mynaříková

OBSAH

| | |
|---|-----------|
| 1. ÚVOD | 9 |
| 1.1. UVEDENÍ DO TÉMATU A ZÁKLADNÍ TEZE | 9 |
| 1.2. STRUKTURA PRÁCE | 13 |
| 1.3. ZHODNOCENÍ LITERATURY | 14 |
| 1.4. METODOLOGIE | 18 |
| 2. ZÁKLADY FINANČNÍHO USPOŘÁDÁNÍ SPOLKOVÉ REPUBLIKY NĚMECKO..... | 20 |
| 2.1. FINANČNÍ USPOŘÁDÁNÍ | 20 |
| 2.2. FINANČNÍ ÚSTAVA..... | 21 |
| 2.3. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ..... | 23 |
| 2.3.1. Pojem „finanční vyrovnání zemí“ a jeho rozdílné chápání..... | 23 |
| 2.3.2. Právní rámec finančního vyrovnání zemí | 24 |
| 2.3.3. Obecný mechanismus finančního vyrovnání..... | 25 |
| 3. HISTORICKÝ VÝVOJ FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ..... | 27 |
| 3.1. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ V LETECH 1949 AŽ 1990 | 27 |
| 3.1.1. Počátky finančního vyrovnání – Německá říše, Výmarská republika a období nacismu..... | 27 |
| 3.1.2. Finanční vyrovnání po konci druhé světové války | 28 |
| 3.1.3. Reforma finančního vyrovnání z roku 1955..... | 30 |
| 3.1.4. Reforma finanční ústavy z roku 1969 | 30 |
| 3.2. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ PO ZNOVUSJEDNOCENÍ NĚMECKA..... | 33 |
| 3.3. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ OD ROKU 1995 PO ZAČLENĚNÍ NOVÝCH SPOLKOVÝCH ZEMÍ..... | 39 |
| 4. FINANČNÍ VYROVNÁNÍ JAKO PŘEDMĚT ŘÍZENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU ... | 42 |
| 4.1. DEBATY O REFORMĚ SYSTÉMU FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ..... | 42 |
| 4.2. ROZSUDKY SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU VE VĚCI FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ..... | 48 |
| 4.2.1. Rozsudek 1. Senátu Spolkového ústavního soudu z 20. února 1952 (BVerfGE 1, 117)..... | 48 |
| 4.2.2. Rozsudek 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 24. června 1986 (BVerfGE 72, 330)..... | 49 |
| 4.2.3. Rozsudek 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 27. května 1992 (BVerfGE 86, 148)..... | 50 |

| | |
|---|------------|
| 4.2.4. Rozsudek 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 11. listopadu 1999 (BVerfGE 101, 158)..... | 51 |
| 4.2.4.1. Konflikt mezi plátcí a příjemci finančního vyrovnání..... | 51 |
| 4.2.4.2. Rozsudek Spolkového ústavního soudu a reakce na něj..... | 52 |
| 5. JEDNÁNÍ O NOVÉ PODOBĚ FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ..... | 60 |
| 6. SOUČASNÁ PODOBA FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ..... | 69 |
| 6.1. PRÁVNÍ RÁMEC FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ..... | 69 |
| 6.1.1. Základní zákon | 69 |
| 6.1.2. Zákon o kritériích | 70 |
| 6.1.3. Zákon o finančním vyrovnání..... | 72 |
| 6.2. MECHANISMY FINANČNÍHO VYROVNÁVÁNÍ..... | 73 |
| 6.2.1. První stupeň: Vertikální rozdělení daní..... | 75 |
| 6.2.2. Druhý stupeň: Horizontální rozdělení daní..... | 76 |
| 6.2.3. Třetí stupeň: Finanční vyrovnání zemí | 79 |
| 6.2.4. Čtvrtý stupeň: Doplnkové příspěvky spolku..... | 84 |
| 6.3. SOUČASNÉ VÝSLEDKY FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ | 90 |
| 6.3.1. Finanční vyrovnání v roce 2007..... | 90 |
| 6.3.2. Finanční vyrovnání v roce 2008..... | 90 |
| 6.3.3. Finanční vyrovnání v roce 2009..... | 91 |
| 6.4. BUDOUCNOST FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ..... | 94 |
| 7. KRITIKA SYSTÉMU FINANČNÍHO VYROVNÁNÍ..... | 97 |
| ZÁVĚR..... | 102 |
| ZUSAMMENFASSUNG | 108 |
| SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY..... | 111 |
| SEZNAM ZKRATEK..... | 120 |
| JMENNÝ REJSTŘÍK..... | 121 |
| SEZNAM TABULEK | 124 |

1. Úvod

1.1. Uvedení do tématu a základní teze

Finanční vyrovnání zemí je mocnou přerozdělovací mašinerií, která ročně přesune přibližně 30 miliard euro, sem a tam, s nedozírnými následky pro hospodářskou soutěž a výkonnost zemí.¹ Je však nezbytností ve spolkovém státě, v němž jsou kompetence rozděleny mezi spolek a spolkové země. Skutečné možnosti vývoje a utváření spolku a zemí totiž záleží na jejich finančních možnostech a jejich rozhodovací pravomoci v jednotlivých finančních otázkách, neboť možnost disponovat vlastními finančními prostředky představuje jednu ze základních podmínek pro rozdělování kompetencí a vytváření prostoru pro vlastní jednání.²

Ve federálním státě je rozdílná hospodářská výkonnost jednotlivých členských států – spolkových zemí – problematická. Ke slabé výkonnosti mohou negativně přispívat geografické znevýhodnění nebo slabá infrastruktura, které mají za následek snížení daňových výnosů, zatímco jiné země mají díky geografickým výhodám, nerostnému bohatství nebo výborné infrastruktuře nadprůměrné daňové výnosy. Všechny spolkové země však musí plnit stejné úkoly – i občané chudších zemí mají stejné nároky na veřejné služby jako občané bohatších zemí.

Spolková republika Německo (dále jako SRN) je jakožto federativní stát založena na třech základních principech. Vedle spolkové samostatnosti a spolkové rovnosti představuje třetí prvek spolková solidarita. Požadovaná rovnost zemí založená na jejich právech a kompetencích, kterou je třeba zajistit i přes jejich faktickou rozdílnost danou velikostí, počtem obyvatel, hospodářskou a finanční silou, předpokládá spolupráci, vzájemnou podporu a ohleduplnost. Země – ale také spolek – mají povinnost v rámci svých možností podporovat výkonnost zbylých zemí, protože tak podporují zájmy spolku. V důsledku to znamená, že dostane-li se některá spolková země do situace, kdy není schopná plnit úkoly, které jí jsou zadány ústavou, dostává se spolek (jako celek) do nebezpečí. Princip solidarity pak ukládá členům spolku poskytnout postižené spolkové zemi konkrétní pomoc s cílem stabilizace rozpočtu nebo hospodářské situace. Obzvlášť

¹ Warum der Länderfinanzausgleich dem Föderalismus schadet. In: Wirtschaftswoche, 12. 2. 2008. Dostupné na: <http://www.wiwo.de/politik/warum-der-laenderfinanzausgleich-dem-foederalismus-schadet-265117/>. Citováno 28. 10. 2009.

² Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 unter besonderer Berücksichtigung der Einbeziehung der neuen Länder. Grin Verlag, Norderstedt 2006, s. 8.

důležitý je princip solidarity právě v případě finančních transferů v rámci SRN, kdy finančně silné země odvádí finance z vlastních prostředků, aby zajistily fungování federativně uspořádaného celku a napomohly ke zlepšení finanční situace potřebných států, je-li to třeba pro zachování jejich konkurenceschopnosti.³

SRN disponuje již od svého vzniku mechanismem, který má zajistit vyrovnání úrovně blahobytu mezi jednotlivými spolkovými zeměmi, tzv. finančním vyrovnáváním (Finanzausgleich), které můžeme považovat za nejdůležitější instrument německého federalismu. Tento mechanismus má své pevné místo v německé ústavě – Základním zákoně (Grundgesetz, dále jako GG) – kde se v článku 107 říká, že „rozdílná finanční síla zemí bude přiměřeně vyrovnána“⁴. Toho má být v první řadě dosaženo přerozdělováním mezi „bohatými“ (plátcí, Geberländer) a „chudými“ (příjemci, Nehmerländer) zeměmi. Počátky finančního vyrovnání lze spatřovat již v roce 1871 v ústavě Německého císařství, v níž bylo zakotveno jednodimenzionální vertikální vyrovnání mezi říší a zeměmi. Teprve v roce 1923 z něj vzniklo finanční vyrovnání v podobě, která by se dala označit za předchůdce dnešního finančního vyrovnání – tedy jako dvojdimenzionální horizontální vyrovnání. Po druhé světové válce a vzniku dvou samostatných německých států – Spolkové republiky Německo a Německé demokratické republiky (dále jako NDR) se finanční vyrovnání uskutečňovalo pouze na území SRN, kde také prošlo několika reformami. Ta nejvýznamnější z nich provedená v roce 1969 pak vytvořila systém finančního vyrovnání v podobě, v jaké ho známe dodnes.

Význam finančního vyrovnání nejvíce vzrostl po sjednocení Německa, ke kterému došlo 3. října 1990. Oba německé státy se po více než 40 let vyvíjely naprosto odlišně. Sjednocení tak sice bylo dlouho očekávaným a vysněným závěrem mnohaletého snažení aktérů na obou stranách hranice, euforie z jeho dosažení však měla brzy vyprchat. Jak se ukázalo, nebylo „znovuspojení“ obou německých států pouze krokem pozitivním – přinášelo s sebou značnou řadu problémů, především ekonomických a sociálních.

Během následujícího procesu transformace byly západoněmecké tržní principy implantovány do východoněmeckých hospodářských struktur, aniž by byla dostatečně zohledněna tamní hospodářská situace a stav průmyslového vybavení, a to v očekávání, že to bude dostačující pro vytvoření efektivního hospodářství sociálně tržního typu. Situace se

³ Koriath, Stefan: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder. 123. Mohr Siebeck, Tübingen 1997, s. 123.

⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 107, Absatz 2. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

však v nových spolkových zemích rozhodně nezlepšila a nepomohlo jí ani provedení Hospodářské, měnové a sociální unie, jejímž důsledkem byl kolaps průmyslové výroby a pracovního trhu bývalé NDR. Nejzávažnějším problémem se stala otázka financování sjednocení. Po celých 40 let zatajovaný a zkreslovaný stav východoněmeckého hospodářství byl vážnou překážkou k vyrovnání ekonomické úrovně obou zemí. Spolková republika si byla vědoma, že pomoci novým spolkovým zemím k dosažení úrovně zemí starých bude obrovskou finanční zátěží pro stát i jeho občany na mnoho let dopředu. Nikdo nečekal tak velkou finanční náročnost sjednocení, což pocítila především západní část Německa, která nové země dotuje dodnes.

Aby nedošlo k výraznému zhoršení hospodářské situace také ve starých spolkových zemích, bylo nejprve stanoveno, že bude finanční vyrovnání probíhat odděleně ve starých a nových spolkových zemích. Teprve v roce 1994 došlo k plnohodnotnému začlenění bývalých východoněmeckých zemí do systému a ve stejné době propukly první velké diskuze na toto téma. Vzhledem k významu financí pro existenci spolkového státu byly federální finanční vztahy již od počátku existence Spolkové republiky Německo jedním z hlavních témat rozporů mezi spolkem a zeměmi i mezi zeměmi samotnými.⁵ Spory a nemožnost dosáhnout kompromisu pak vedly k tomu, že byl celý problém v roce 1998 předán Spolkovému ústavnímu soudu. Ten ve svém rozsudku z 11. listopadu 1999 rozhodl, že je potřeba finanční vyrovnání reformovat. Po provedení reformy se finanční vyrovnání od roku 2005 zakládá na dvou zákonech – Zákoně o konkretizujících všeobecných kritériích pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání (Zákon o kritériích, autorka bude v práci dále používat jeho zkrácený německý název Maßstäbesgesetz, příp. zkratku MaßStG) z 9. září 2001 a na něm vystavěném Zákoně o finančním vyrovnání z 20. prosince 2001. Ekonomové však tuto reformu označují spíše za „nereformu“ a ve svém důsledku se k ní negativně staví i političtí představitelé, kteří s ní původně souhlasili.

Nejvýstižněji celý problém shrnuje následující citát: „Deset zemí říká: Chceme víc. Tři země říkají: Nedáme nic. A zbylé tři z 16 zemí jim dělají prostředníka.“⁶ Tento citát sice popisuje situaci při vyjednávání spolkových zemí o nové podobě finančního vyrovnání v roce 1999⁷, lze jej však bez problémů aplikovat i na situaci současnou. Každoročně se

⁵ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 8.

⁶ „Zehn Länder sagen: Wir wollen mehr. Drei Länder sagen: Wir geben nix. Und die übrigen drei der sechzehn Länder verhielten sich vermittelnd.“ In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. 10. 2000, Nr. 251, s. 2.

⁷ Příjemci, k nimž se řadilo 11 zemí, a plátcí, mezi něž patřilo pět zemí, se během těchto jednání rozdělili na tři skupiny. Deset zemí požadovalo větší finanční podporu. Mezi těchto deset zemí se zařadil i Hamburk, který sice patřil mezi plátce, ale požadoval zachovat násobení počtu obyvatel městských států před výpočtem

totiž vynořují nové a nové spory a stejně tak dochází k ostré výměně názorů a proudů výčitek směřujícím ze západu na východ nebo z východu na západ.

Hlavním důvodem pro výběr finančního vyrovnání jakožto tématu této rigorózní práce je skutečnost, že v něm byly a jsou ročně přerozdělovány miliardy eur. Právě to z něj činí permanentní politikum. V celoněmeckém finančním vyrovnání zemí se ročně jedná o zhruba sedm miliard eur. K tomu je potřeba připočíst tzv. doplňkové příspěvky států určené k hrazení zvláštních potřeb jednotlivých zemí, jejichž výše se pohybuje kolem 10 miliard eur. I přes provedenou reformu, pokračují spory o finanční vyrovnání dále. Jedná se tedy o téma stále živé – je přitom jedno, zda se Spolková republika nachází před reformou či po reformě finančního vyrovnání.

Tématem této rigorózní práce je tedy vývoj systému finančního vyrovnání ve Spolkové republice Německo se zaměřením na období po roce 1990. Sjednocení obou německých států znamenalo obrovskou výzvu nejen pro – v Západním Německu již několik desetiletí zavedený – systém finančního vyrovnání, protože se s přistoupením finančně výrazně slabších východoněmeckých zemí zásadně proměnily podmínky, které finanční vyrovnání určovaly v předchozích 40 letech. Ale také výzvu pro fungování samotného německého federalismu založeného na principech spolupráce a solidarity.

Práce se zaměřuje na otázku, jak spolek a země na tyto výzvy reagovaly a to především na pozadí událostí po roce 1994 (tedy po roce, kdy byly východoněmecké země plnohodnotně zahrnuty do systému finančního vyrovnání), které vyvrcholily v roce 1998, kdy tři západoněmecké země (Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko) podaly stížnost na protiústavnost finančního vyrovnání ke Spolkovému ústavnímu soudu, který následně rozhodl o nutnosti reformování tohoto systému. Dalším těžištěm práce je analýza ústavního rozsudku z roku 1999 a následné debaty a vyjednávání o nové podobě finančního vyrovnání, které trvaly až do roku 2002, přičemž jejich dozvuky lze spatřovat dodnes.

finanční síly a také náhrady za financování přístavů, proti čemuž se ohrazovaly tři země, které stály na opačné straně bariéry. Tyto tři země se bránily vydávat (ještě) více svých vlastních financí, protože přílišná solidarita s chudšími spolkovými zeměmi jde na úkor jejich vlastních obyvatel a rozpočtů a významně omezuje jejich manévrovací prostor. Tři neutrální země jsou potom Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko a Durynsko, z nichž poslední dvě jmenované patří sice mezi příjemce (a Sasko je po Berlínu dokonce druhým největším příjemcem), nicméně jejich hospodářská situace se vyvíjí tak příznivě, že musí počítat s tím, že by se v příštích 20 letech mohly zařadit na stranu plátců. Severní Porýní-Vestfálsko se naopak na základě hospodářských ukazatelů již v roce 1999 oprávněně obávalo, že by se mohlo přesunout ze strany plátců na stranu příjemců (stalo se tak následně v roce 2009). In: Achenbach, Gerrit: Ist der deutsche Länderfinanzausgleich wirklich so ungerecht wie es die drei großen Geberländer Hessen, Baden-Württemberg und Bayern behaupten? Grin Verlag, Norderstedt 2008, s. 5.

Pokud jde o teritoriální vymezení, pojednává tato rigorózní práce výhradně o situaci finančního vyrovnání ve Spolkové republice Německo (přestože systém finančního vyrovnání funguje v jiné podobě například v Rakousku nebo i v Evropské unii). Práce je dále omezena na finanční vyrovnání mezi spolkem a zeměmi a mezi zeměmi samotnými. Ačkoli do systému finančního vyrovnání patří také obce či jejich spolky, jedná se o téma stejně rozsáhlé, jako je finanční vyrovnání na vyšších úrovních a nebude tedy v této studii zpracováno.

Je třeba upozornit na to, že finanční vyrovnání je tématem diskutovaným především na úrovni mezi spolkem a spolkovými zeměmi, případně mezi spolkovými zeměmi samotnými. Pokud bychom se zaměřili na politické strany, nenašli bychom mezi nimi žádné větší názorové rozdíly. Také proto bude tato rigorózní práce v kapitolách, které přibližují vyjednávání o nové podobě finančního vyrovnání, založena na polemice mezi spolkem a zeměmi. Nebude zahrnovat debaty a rozpory mezi politickými stranami.

Autorka vychází z teze, že současná podoba finančního vyrovnání dohnala fungování federativního uspořádání státu až na hranici jeho možností a stala se hlavním faktorem ohrožujícím spolkovou solidaritu. K potvrzení, či vyvrácení této teze dospěje na základě zodpovězení následujících otázek: Které prvky systému finančního vyrovnání byly a jsou především sporné? Jaké pozice zastupovali jednotliví aktéři a jak své požadavky zdůvodnili? Jaké zájmy měly jednotlivé spolkové země a spolek ve vyjednávání (1990 a 1999)? K jakým závěrům jednání dospěla a jak je hodnotili aktéři těchto jednání? Jaké finanční důsledky měla tato jednání – koho je možné označit za vítěze a koho za poražené vzhledem ke zvolenému řešení? Je systém finančního vyrovnání skutečně tak nespravedlivý, jak tvrdí tři největší plátcí – Hesensko, Bádensko-Württembersko a Bavorsko?

1.2. Struktura práce

Za účelem objasnění a zodpovězení těchto otázek je práce rozdělena do šesti kapitol. První kapitola představuje uvedení do problematiky finančního vyrovnání ve Spolkové republice Německo, přičemž se zabývá pojmem „finančního vyrovnání“ a jeho rozdílným chápáním na poli vědeckého zkoumání, a dále teoretickými základy finančního uspořádání Spolkové republiky Německo. Popisuje obecné mechanismy finančního vyrovnání tak, jak budou detailněji popsány v následujících kapitolách.

Druhá kapitola přináší historický přehled vývoje systému finančního vyrovnání od jeho prvopočátků v roce 1871, přes významné reformy let 1955 a 1969 až do doby německého sjednocení, které přineslo patrně nejvýznamnější změnu celého systému. Tato kapitola se zabývá nejen proměnou systému, ale také politickými debatami, které se kolem celého procesu vedly. Následuje popis vývoje po roce 1994, kdy byly nové spolkové země plnohodnotně zapojeny do systému finančního vyrovnání. Tento popis je přitom zprostředkován na základě analýzy dobového tisku.

Tématem třetí kapitoly je finanční vyrovnání jakožto téma rozhodování Spolkového ústavního soudu SRN. Také zde autorka nejprve nabízí stručný historický přehled tří nejvýznamnějších rozsudků, které Spolkový ústavní soud v souvislosti s finančním vyrovnáním přinesl, aby se následně mohla věnovat tomu poslednímu z roku 1999, který znamenal přelom v novodobé historii finančního vyrovnání.

Čtvrtá kapitola je popisem událostí, které vedly od vynesení rozsudku Ústavního soudu až ke schválení nové podoby finančního vyrovnání platné od roku 2005, přičemž je založena na analýze dobového tisku a v něm prezentovaných názorů širokého politického spektra a ekonomických odborníků. Popisem a analýzou nové podoby vyrovnání se poté zabývá šestá kapitola. Ta představuje nejen detailní rozbor mechanismů finančního vyrovnání, ale také aktuální výsledky tohoto procesu z posledních tří let. Sedmá kapitola přináší kritické názory odborníků i tisku na provedenou reformu finančního vyrovnání.

1.3. Zhodnocení literatury

Vzhledem k tomu, že téma finančního vyrovnání je v německy psané odborné literatuře poměrně dobře zpracováno (zejména po roce 1990 vyšla řada průřezových studií), mohla být podstatná část této rigorózní práce zpracována na základě sekundární literatury. Je však třeba zdůraznit, že většina odborné německo-jazyčné literatury byla napsána v oboru právních či ekonomických věd. Jedná se tedy většinou o poměrně rozsáhlé syntézy, které se detailně zabývají jednotlivými prvky systému finančního vyrovnání a jejich právními či ekonomickými aspekty. Většina pramenů je potom přístupná online na webových stránkách jednotlivých spolkových ministerstev. Hlavním problémem většiny prací je, že vyšly v 90. letech nebo nejpozději v roce 2001 a nepostihují tedy (až na několik výjimek) současnost, či dobu nedávno minulou.

Obecné informace o pojmu „finančního vyrovnání“ a jeho využití v interpretaci různými vědními obory byly převzaty z knihy Jürgena Hidienu *Der bundesstaatliche*

*Finanzausgleich in Deutschland*⁸ a studie Udo Margedanta *Projekt Föderalismusreform*⁹, která vznikla na zadání Nadace Konrada Adenauera, která je nadací blízkou Křesťansko-demokratické unii, (Christlich-demokratische Union, dále jako CDU). Autorka se zpočátku obávala, zda bude práce dostatečně názorově neutrální, neboť mezi zeměmi, které se stavěly proti dosavadnímu systému finančního vyrovnání, převažovaly ty, v jejichž čele stály vlády CDU a její sesterské strany, bavorské Křesťansko-sociální unie (Christlich-soziale Union, dále jako CSU). Po provedení analýzy bylo zjištěno, že ji lze po obsahové stránce označit za hodnotově neutrální, neboť se nijak nevymyká jiným politicky neutrálním pracím. Obě tyto práce představují obecnou analýzu současného systému finančního vyrovnání.

Pokud jde o používané monografie, lze především ty právnické hodnotit jako významově neutrální a převážně popisné. Mezi ně lze zařadit např. práci Ulricha Hädeho *Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*.¹⁰ Historickým vývojem finančního vyrovnání se nezabývá mnoho autorů, proto byla pro sepsání kapitoly o historickém vývoji vyrovnání velmi podstatná kniha *Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland*¹¹ autora Byoung-Hyo Moona, která sice téma finančního vyrovnání pojednává z vyloženě právnického hlediska. Obsahuje však poměrně rozsáhlý úvod, v němž autor nastiňuje historický vývoj vyrovnání ve Spolkové republice.

Klasikem v otázkách finančního vyrovnání je Wolfgang Renzsch, který od 80. let vydal řadu knih k tématu německé finanční ústavy a finančního vyrovnání. Jeho kniha *Finanzverfassung und Finanzausgleich*¹² vyšla sice již v roce 1991, tedy jen krátce po německém sjednocení, ale velmi detailně se zabývá historickým vývojem vyrovnání až do roku 1990. Další prací podstatnou pro sepsání této rigorózní práce byla studie *Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der Bundesrepublik*

⁸ Hidién, Jürgen: Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland: geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen. Baden–Baden 1999.

⁹ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform. Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier der Konrad–Adenauer–Stiftung, Sankt Augustin 2001.

¹⁰ Häde, Ulrich: Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. J.C.B. Mohr, Tübingen 1996.

¹¹ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. Rhombus, Tübingen 2005.

¹² Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948–1990). Verlag J.H.W. Dietz, Bonn 1991.

*Deutschland*¹³ německého politologa Florianu Wankeho, který se zabýval otázkou, jaká situace nastala v otázce finančního vyrovnání po sjednocení Německa, jaké zájmy měli jednotliví aktéři, s jakými požadavky a očekáváními vstupovali do jednání Spolkového ústavního soudu v roce 1998 a zda byla tato jejich očekávání jeho rozsudkem splněna či nikoli.

Vývojem po vynesení rozsudku, pozadím politických vyjednávání a vytváření kompromisů se potom zabývá poměrně kriticky koncipovaná kniha Ute Wachendorfer-Schmidt s názvem *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*,¹⁴ která je jednou z mála dostupných publikací, které reflektují současný vývoj finančního vyrovnání, a proto byla využita při sepsání páté kapitoly této práce. Další práce potom byly využity spíše okrajově.

Významným zdrojem informací se staly také některé německé instituce, které se zabývají finančními otázkami. Mezi ně patří již výše jmenované, politickým stranám blízké nadace Konrada Adenauera a Friedricha Eberta, nebo například Německý institut pro výzkum hospodářství (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), který se finančnímu vyrovnání věnoval v několika svých týdenních zprávách. Další institucí, jež se zabývá hospodářskými otázkami je Výzkumný institut pro finanční vědu (Finanzwissenschaftlicher Forschungsinstitut) v Kolíně, pod jehož záštitou vznikla práce Michaela Thöneho a Christiana Jacobse *Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs*¹⁵.

Autorka při zpracování rigorózní práce nevyžívala pouze sekundární literaturu, významným zdrojem se staly také konkrétní zákony upravující finanční vyrovnání, které jsou v plném znění přístupné na webových stránkách jednotlivých ministerstev nebo německého Spolkového sněmu. Mezi tyto zákony patří německý *Základní zákon*¹⁶, *Zákon o finančním vyrovnání (FAG)*¹⁷ a *Zákon o ústavu konkretizujících všeobecných kritériích*

¹³ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 unter besonderer Berücksichtigung der Einbeziehung der neuen Länder. Grin Verlag, Norderstedt 2006.

¹⁴ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland. 2. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

¹⁵ Thöne, Michael, Jacobs, Christian: Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs – Kurzfassung des Gutachtens. Finanzwissenschaftlicher Forschungsinstitut, Köln 1999.

¹⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009). Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

¹⁷ Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG)). Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Tento zákon je každoročně aktualizován a jeho konkrétní znění lze nalézt na stránkách Spolkového ministerstva financí. Erste

pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání mezi zeměmi jakož i pro zajištění doplňkových příspěvků států.¹⁸

Informace pro zpracování šesté kapitoly, která se zabývá konkrétními aktuálními mechanismy finančního vyrovnání, pochází převážně z materiálů, které vydává Spolkové ministerstvo financí. Mezi ně patří například *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*¹⁹ nebo *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*.²⁰ Ministerstvo financí také každoročně zveřejňuje aktuální (i průběžné) výsledky finančního vyrovnání v tzv. finančních zprávách (Finanzberichte), které se zabývají vztahy mezi spolkem a zeměmi. Mezi ně patří například *Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007*.²¹

Vzhledem k tomu, že se téměř žádná odborná publikace nezabývá finančním vyrovnáním po roce 2000 a vývoj finančního vyrovnání a politických debat po vynesení rozsudku Spolkového ústavního soudu tak není dostatečně dokumentován, stal se podstatným zdrojem pro zpracování této rigorózní práce dobový tisk. Autorka vycházela z těch nejvýznamnějších, tedy Frankfurter Allgemeine Zeitung (dále jako FAZ), hospodářského deníku Handelsblatt, případně Die Zeit, Die Welt a Spiegel Online. Většina těchto deníků má svůj online archiv, který je však přístupný pouze předplatitelům (výjimkou je zde Handelsblatt a Spiegel Online). Pro přístup ke starším výtiskům FAZ z počátku 90. let proto bylo využito databáze, kterou vlastní Goethe Institut v Praze.

Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009. Dostupné online na: http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg2009dv_1/__1.html. Citováno 17. 12. 2009

¹⁸ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (také jako Maßstäbengesetz, nebo MaßstG). Dostupné online na webových stránkách Spolkového ministerstva spravedlnosti, http://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/BJNR230200001.html. Citováno dne 17. 12. 2009.

¹⁹ Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Bundesministerium der Finanzen. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtsc haftspolitik/Foederales_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html?__nnn=true. Citováno dne 14. 11. 2009.

²⁰ Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 47. Dostupné na WWW: <http://www.bundesfinanzministerium.de>. Citováno dne 14. 11. 2009.

²¹ Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007. Dostupné na WWW: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP_V_3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009.

1.4. Metodologie

Metodologicky je předkládaná práce založena na analýze procesů a mechanismů, zhodnocení dokumentů (právních norem, zpráv Spolkového ministerstva financí), tiskových zpráv a relevantní odborné literatury. Jedná se o případovou studii založenou na teorii federalismu, která si klade za cíl popsat na základě pramenů a literatury konkrétní průběh finančního vyrovnání a debaty, jež se vedou o jeho existenci. Na problematiku finančního vyrovnání se přitom tato práce nedívá pouze z právního hlediska, ačkoli je celý systém založen na právních normách, ale také z pohledu politického, případně politicko-hospodářského.

Centrálním prvkem spolkového uspořádání je rozdělení exekutivy a legislativy mezi spolek a členské státy, přičemž všichni disponují vlastní státní mocí a tím pádem také právem rozhodovat v oblastech, které přísluší pouze jim samým. Německé spolkové země tak nejsou pouhými dílčími jednotkami spolku, ale skutečnými státy s vlastními pravomocemi, ačkoli tyto jsou spolkem omezovány na základě zákona. Autonomie spolku a zemí vyžaduje, aby disponovaly vlastními finančními prostředky, které jim umožní plnění jim přidělených úkolů. Teorie federalismu rozlišuje mezi dvěma modely – mezistátním a vnitrostátním. Zatímco první model spočívá ve vytyčené autonomii spolku a jeho členů, která se projevuje především rozdělením kompetencí v různých politických oblastech, druhý model je založen na funkčním rozdělení úkolů, při jejichž plnění spolu musí všechny úrovně státu intenzivně spolupracovat. Ve skutečnosti se všechny státy, které jsou organizovány jako státy spolkové, nachází někde uprostřed mezi těmito dvěma modely.²²

Pokud jde o otázku rozšíření systému finančního vyrovnání na nově přistoupivší východoněmecké státy po roce 1990, je možné ji posuzovat podle dvou rozdílných teorií. První je „teorie politického propojení zájmů“ (Theorie der Politikverflechtung). Podle ní lze očekávat, že ve sjednoceném Německu nikdy nedojde ke shodě názorů v otázce finančního vyrovnání. Jednak vzrostl počet aktérů, kteří se účastní rozhodování, na druhé straně se také zvětšily rozdíly mezi zájmy zúčastněných aktérů. Během jednání se tak projevují spíše tendence k zablokování celého systému a mohlo by dojít k přesunutí více pravomocí ze spolkových zemí na centrální úroveň státu.²³ Druhou teorií je teorie „dynamického federalismu“ (Theorie des dynamischen Föderalismus). Podle ní lze naopak

²² Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 15.

²³ Ibidem..

očekávat, že rostoucí tlak na vyřešení problému povede k tomu, že jednotliví aktéři budou schopni dohodnout se na nosném konsensu. V takovém případě se nedá očekávat žádná radikální reforma systému finančního vyrovnání, nová pravidla by však mohla být po malých krocích navázaná na stávající systém.²⁴

Další aplikovanou metodou jsou nové hospodářské dějiny,²⁵ které představují spojnicí mezi hospodářskou vědou a dějepiscetvím. Zabývají se hospodářským vývojem v dějinách a to v souvislosti s dalšími kulturními proměnami. Pramenem hospodářských dějin mohou být informace o hospodářských poměrech a dějích v minulosti – např. zveřejněné a archivní písemné sériové zdroje (v případě této práce výroční zprávy o finančním vyrovnání zveřejňované Spolkovým ministerstvem financí) nebo hospodářské a obchodní zákonodárství (např. konkrétní články Základního zákona, které se týkají finančního vyrovnání, Zákon o finančním vyrovnání, Zákon o kritériích apod.). Podle knihy klasika německých hospodářských dějin Wenera Abelshausera²⁶ je potřeba chápat dějiny Německa po roce 1945 především jako dějiny hospodářské, neboť to byl právě hospodářský vývoj, který Spolkovou republiku poválečné doby velmi silně charakterizoval.

K takovému charakteristickému prvku nesporně patří i finanční vyrovnání. Abelshauser vidí využití metody hospodářských dějin jako nezbytné pro porozumění poválečné době. Převahu hospodářství však neomezuje pouze na období poválečné obnovy a hospodářského zázraku, ale sleduje je až do dnešní doby, protože hospodářské problémy dodnes široce určují směřování veřejných debat. Stejně tak se problematika hospodářství vyskytuje i v národních otázkách – obrovské náklady na znovusjednocení ochromily nadlouho hospodářskou a politickou volnost jednání.²⁷

Na problematiku finančního vyrovnání však lze nahlížet také podle měřítek nových politických dějin – tedy z hlediska aktérů, kteří se na tomto procesu podílejí, jak je ukázáno v kapitolách 3.3. (Finanční vyrovnání od roku 1995 po přistoupení nových spolkových zemí) a 5. (Jednání o nové podobě finančního vyrovnání), ale také z hlediska společnosti, na kterou má řešení tohoto problému dopad.

²⁴ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 16.

²⁵ Na počátku 60. let vyšla první z řady publikací zabývajících se problematikou hospodářských dějin, kterou můžeme považovat za průkopníka této vědní disciplíny: Handbuch zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte od Hermannu Aubina a Friedricha Lütgeho.

²⁶ Abelshausen, Werner: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004.

²⁷ Einleitung. In: Abelshausen, Werner: Deutsche Wirtschaftsgeschichte..., s. 12.

2. Základy finančního uspořádání Spolkové republiky Německo

2.1. Finanční uspořádání

Jak bylo řečeno již v úvodu této práce, jsou finanční vztahy mezi jednotlivými úrovněmi spolkového státu, tedy mezi spolkem, zeměmi a také obcemi upraveny Základním zákonem, konkrétně jeho částí zvanou „Finance (Finanzwesen)“.²⁸ V ústavách z let 1871 i 1919 převládal v otázkách finančního hospodaření státu princip celostátní spolupráce – různé úrovně státní správy byly v odlišných funkcích odpovědné za konkrétní politická odvětví. Během následujících desetiletí nabývala představa spolkového státu ve Spolkové republice Německo stále silnějších rysů kooperativního federalismu. Typickým projevem německého federalismu se stalo propojení kompetencí spolku a spolkových zemí při plnění úkolů. Článek 104 Základního zákona uvádí, že „spolek a země nesou odděleně výdaje, které vyplývají z uskutečňování jim náležejících úkolů, pakliže Základní zákon neurčí jinak“.²⁹ V případě většiny úkolů veřejné správy náleží zákonodárné kompetence a rozhodnutí o výši veřejných příjmů spolku, zatímco zemím přísluší zákonodárné kompetence v případě plnění úkolů a rozhodování o veřejných výdajích. Země také skrze své zastoupení ve Spolkové radě spolupůsobí na vytváření spolkových zákonů a politiku spolkových příjmů, spolek může naopak zasahovat do vymezení úkolů v oblasti státní správy a finančního rámce zemí a obcí.³⁰

Ekonomická věda rozlišuje dva základní ideální typy finanční ústavy: oddělený (Trennsystem) a propojený systém (Verbundsystem). V případě prvního typu jsou spolku a zemím přiděleny jasně vytyčené úkoly a každá ze spolkových úrovní si poté sama stanovuje druh a výši daní, jejichž výnosy jsou nezbytné pro samostatné plnění těchto úkolů. V případě druhého typu nejsou úkoly ani způsob jejich provedení jasně odděleny. Všechny finanční odvody, které ve státě probíhají, směřují do společného rozpočtu, z něž je poté financováno plnění předem vytyčených úkolů. Politické a ekonomické důsledky fungování těchto dvou typů finančního uspořádání jsou protikladné. V případě odděleného systému rozhodují o rozsahu veřejných úkolů a jejich financování spolek a země; vztahy mezi zeměmi a mezi zeměmi a spolkem jsou jasně definované. Země zajišťují pouze ty

²⁸ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 3.

²⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 104. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

³⁰ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 4.

odvody, které potřebují pro plnění svých úkolů a totéž platí i pro spolek. V případě propojeného systému může spolek sám, nebo spolu se zeměmi určovat úkoly, které jsou poté financovány společně spolkem a zeměmi a to na základě určitého výpočtového systému. Tento typ také směřuje k centralistické organizaci. Z hlediska dosažení konsensu bývá upřednostňován oddělený model, který voličům umožňuje kontrolu politických představitelů podílejících se na tvorbě politiky. Díky volbám mohou obyvatelé dodatečně projevit svůj souhlas nebo nesouhlas s rozpočtovou politikou země. Tato možnost je v propojeném modelu omezená, protože není vždy zcela zřejmé, na které úrovni spolku bylo učiněno konkrétní rozhodnutí. Ve všech případech spolurozhodují spolek a země, aniž by bylo jasné, který z aktérů nese zodpovědnost, a proto téměř neexistuje motivace k vytváření úsporných rozpočtů. Mnoho politiků proto upřednostňuje právě tento druhý, propojený model, který částečně kryje jejich rozhodnutí, což – dle jejich názoru – zvyšuje šanci na znovuzvolení.³¹

Tvůrci článků o finančním uspořádání v Základním zákoně Spolkové republiky se zcela nerozhodli pro žádný ze dvou výše jmenovaných systémů, zkombinovali je však do jakéhosi smíšeného systému. Proto je 75 % všech druhů daní společných pro spolek, země i obce, a jejich podíl je vždy stanoven pevně danou kvótou. Většina ostatních druhů daní existuje v propojeném „odděleném systému“, přičemž pravidla jejich vyměření jsou vždy určována na úrovni spolku s podmínkou souhlasu Spolkové rady, pakliže celkový výnos nenáleží exkluzivně spolku.³²

2.2. Finanční ústava

Finanční ústava Spolkové republiky Německo představuje konkrétní vyjádření kooperativního federalismu se všemi jeho negativními důsledky, k nimž patří ztráta autonomie zemí nebo potlačení konkurence mezi zeměmi.³³ Úkolem finanční ústavy je objasnění některých aspektů federativního systému: odpovídá na otázku, která úroveň spolkového státu finančně zodpovídá za plnění konkrétních úkolů. Článek 105 Základního zákona uvádí, že „spolek má výlučné zákonodárné pravomoci v oblasti cel a finančních monopolů. Spolek má konkurenční zákonodárné pravomoci v oblasti dalších daní, pokud

³¹ Bultmann, Peter Friedrich: *Öffentliches Recht mit Vertiefung im Gewerbe-, Wettbewerbs-, Subventions- und Vergaberecht*. Pringer-Verlag, Berlin 2008, s. 162.

³² Lindner, Christian: *Steuerwettbewerb und Finanzausgleich. Kann die Finanzverfassung reformiert werden?* In: Decker, Frank: *Föderalismus an der Wegscheide. Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Wiesbaden 2004, s. 7.

³³ Margedant, Udo: *Projekt Föderalismusreform...*, s. 4.

mu výnos z těchto daní náleží celý nebo z části [...]. Země mají zákonodárné oprávnění v oblasti místních spotřebních [...] daní“.³⁴ Aby mohly státní subjekty – tedy spolek, země nebo obce – financovat plnění svých úkolů, musí k tomu mít dostatečné finanční prostředky, které jim plynou v podobě podílu na daňových příjmech. Finanční uspořádání státu tak dále určuje, kdo má pravomoci v této oblasti – tedy jakým způsobem jsou rozděleny příjmy státu na různých státních úrovních.³⁵

Ústava neurčuje pouze, které druhy daní existují. Určuje také, zda je rozhodování o zavedení, výši a zvyšování jednotlivých daní v kompetenci spolku nebo spolkové země. Článek 106, odst. 1 Základního zákona poté konkrétně určuje, že „výnos z finančních monopolů a příjem následujících daní přísluší státu: 1. cla, 2. spotřební daně, pokud podle odst. 2 nepřísluší zemím, příp. podle odst. 3 společně spolku a zemím nebo podle odst. 6 obcím, 3. daň ze silniční nákladní dopravy, 4. daň z kapitálových transakcí [...], 5. jednorázové majetkové daně [...]“.³⁶ Odst. 2 Základního zákona poté přiznává spolkovým zemím „1. daň z majetku, 2. dědickou daň, 3. daň z motorových vozidel, 4. dopravní daň, pakliže je odst. 1 nepřiznává spolku nebo odst. 3 spolku a zemím, 5. daň z piva [...]“.³⁷

Další (a dalo by se říci, že nejvýznamnější) druhy daní příslušejí spolku i zemím současně (jedná se o tzv. společné daně – Gemeinschaftssteuer). Do této skupiny patří daň z příjmu fyzických i právnických osob a daň z obratu. V případě daně z příjmu fyzických a právnických osob připadá spolku i zemím vždy po polovině tohoto výnosu (podíl spolku a zemí na dani z obratu je určen spolkovým zákonem, jehož vznik musí odsouhlasit Spolková rada).³⁸ Platí také, že je vždy potřeba nově určit výši tohoto podílu, pakliže se významně změní poměr mezi příjmy a výdaji spolku a zemí.³⁹

Spolková republika Německo se již od finanční reformy z roku 1969 (viz kapitola 3.1) v případě rozdělování daní přiklání k principům tzv. propojeného systému. Oddělenému systému se v tomto případě přikládá mnohem menší význam. Oba tyto typy byly již popsány v kapitole 2. Jen jedna čtvrtina všech daňových příjmů plyne výlučně jedné federální úrovni (spolku, zemím nebo obcím). Společné daně – tedy oba druhy daně z příjmu a daň z obratu – které představují tři čtvrtiny daňových příjmů státu, jsou v

³⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 105. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

³⁵ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 6.

³⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 106, Absatz 1. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

³⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 106, Absatz 2.

³⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 106, Absatz 3.

³⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 106, Absatz 4.

propojeném systému rozdělovány podle určitého klíče. Z výnosu z daně z příjmu fyzických a právnických osob získají spolek i země stejný podíl (42,5 %), obcím náleží zbylých 15 %. Podíly na dani z obratu jsou, jak již bylo řečeno, určovány spolkovým zákonem a během posledních 20 let se několikrát výrazně proměnily.⁴⁰

2.3. Finanční vyrovnání

Všechny spolkové země však musí plnit stejné úkoly – i občané chudších zemí mají stejné nároky na veřejné služby jako občané movitějších zemí. Spolková republika Německo proto disponuje již od svého vzniku mechanismem vyrovnávání úrovně blahobytu mezi spolkovými zeměmi, a sice finančním vyrovnáním, které můžeme považovat za nejdůležitější instrument německého federalismu.

2.3.1. Pojem „finanční vyrovnání zemí“ a jeho rozdílné chápání

Pojem "finanční vyrovnání zemí" (Länderfinanzausgleich, dále jako LFA) se v německém právním systému poprvé objevil v roce 1920, konkrétně v Zákoně o zemských daních (Landessteuergesetz), který byl v roce 1923 nahrazen Zákonem o finančním vyrovnání. Pokud jde o samotný pojem „finanční vyrovnání“, je terminologie užívaná v právní vědě a literatuře poměrně nejednotná a mnohoznačná.⁴¹ Významové spektrum sahá od všeobecného chápání systému rozdělení úkolů, výdajů a příjmů až po konkretizaci pojmu na horizontální rozdělení státních příjmů mezi zeměmi. Tato nejistota je navíc posílena tím, že jsou pojmy „finanční vyrovnání“ (Finanzausgleich, FA), „vyrovnání mezi spolkem a zeměmi“ (Bund-Länder-Finanzausgleich) a „finanční vyrovnání zemí“ (Länderfinanzausgleich) požívány náhodně a často jako synonyma.⁴² Možnou příčinou tohoto problému je, že se problematikou finančního vyrovnání zabírá hned několik disciplín – tedy právo, ekonomie a sociální vědy – a využívají k jeho zkoumání odlišné metody a cíle.⁴³ Finanční vyrovnání v nejširším slova smyslu lze chápat jako rozdělení úkolů, výdajů a příjmů na různých úrovních federálního státu. Z tohoto pohledu by bylo možné zařadit FA do kompetence ekonomie, přičemž lze rozlišovat mezi finančním

⁴⁰ V letech 1991–1992 náležel zemím podíl 37 %, v roce 1993 39 %, v roce 1994 40,1 %, v roce 1995 44 % a v letech 1996–2000 to bylo 49,5 %. In: Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 15.

⁴¹ Hidién, Jürgen: Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland..., s. 55.

⁴² Mangoldt, Hermann v., Klein, Friedrich, Starck, Christian: Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Band 3, Artikel 79–146, 4. Auflage. Vahlen, München 2001, s. 1775.

⁴³ Korióth, Stefan: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder. Mohr Siebeck, Tübingen 1997, s. 20.

vyrovnáním aktivním, které se zabývá přerozdělením příjmů, a pasivním, které se týká rozdělení výdajů a úkolů.⁴⁴ Přerozdělování příjmů potom může být vnímáno v souvislosti s přerozdělováním úkolů a finanční zátěže mezi jednotlivými aktéry. Právní terminologie omezuje pojem finančního vyrovnání na přerozdělení příjmů – tak je totiž označena celá podstata tohoto procesu ve člancích 106 a 107 Základního zákona.⁴⁵

V užším slova smyslu lze poté pojem finančního vyrovnání chápat jako „finanční vyrovnání zemí“, ani tento pojem však není vykládán jednotně – někdy vysvětluje celý proces přerozdělení příjmů mezi spolkem a zeměmi, jindy se používá pouze pro přerozdělování na úrovni spolkových zemí.⁴⁶ I v souvislosti s LFA se používají pojmy horizontální a vertikální. Jestliže první z nich označuje přerozdělování zisků mezi zeměmi, týká se druhý z nich účelově nevázaných transferů spolku, tzv. doplňkových příspěvků (podle článku 107, odst. 2, věty 1).⁴⁷ S ohledem na daňové příjmy zemí, které jsou regulovány Základním zákonem a dalšími zákony, je možné rozlišit čtyři stupně finančního vyrovnání:

- Primární vertikální finanční vyrovnání: rozdělení daňových výnosů mezi spolek, země a obce.
- Primární horizontální finanční vyrovnání: rozdělení veškerých daňových výnosů zemí mezi jednotlivé země.
- Sekundární horizontální finanční vyrovnání: finanční vyrovnání zemí ve vlastním slova smyslu.
- Sekundární vertikální finanční vyrovnání: doplňkové příspěvky spolku zemím.⁴⁸

Tyto čtyři stupně tvoří vlastní finanční vyrovnání podle článku 106 a 107 GG a příslušných spolkových zákonů. Jeho součástí nejsou finanční příspěvky starých spolkových zemí do Fondu německé jednoty, který vznikl jako hlavní zdroj financí určených pro financování nákladů německého sjednocení.

2.3.2. Právní rámec finančního vyrovnání zemí

Finanční vyrovnání zemí je upraveno v článku 107 Základního zákona. Až do roku 2004 stálo v odstavci 1, že „jednotlivým zemím náleží zisk ze zemských daní a zemský podíl

⁴⁴ Häde, Ulrich: *Finanzausgleich...*, s. 4–5.

⁴⁵ Moon, Byoung-Hyo: *Reform des Finanzausgleichs...*, s. 24–25.

⁴⁶ Häde, Ulrich: *Finanzausgleich...*, s. 6.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Thöne, Michael, Jacobs, Christian: *Länderfinanzausgleich in Deutschland. Analyse und umsetzorientierte Reformmodelle*. Duncker & Humboldt, Berlin 2001, s. 23.

z výnosu daně z příjmu fyzických a právnických osob v té výši, v jaké jsou daně v těchto zemích místními úřady vybrány. [...] Podíl zemí na výnosu z daně z obratu náleží jednotlivým zemím podle kritéria počtu obyvatel; pro určitou část – nejvýše však pro jednu čtvrtinu tohoto zemského podílu – mohou být spolkovým zákonem, který vyžaduje souhlas Spolkové rady, přidány dodatečné podíly, a to v případě těch zemím, jejichž příjmy ze zemských daní a z daně z příjmu fyzických a právnických osob leží pod spolkovým průměrem.⁴⁹

Odstavec 2 poté doplňuje, že „zákon musí zajistit, že bude přiměřeně vyrovnána rozdílná finanční síla zemí. [...] Je také stanoveno, že spolek může ze svých prostředků zajistit výkonnostně slabým zemím finanční příspěvky k dodatečnému pokrytí jejich všeobecné finanční potřeby“.⁵⁰

2.3.3. Obecný mechanismus finančního vyrovnání

Počáteční rozdělení daňových výnosů v primárním finančním vyrovnání podle článku 106 GG probíhá ve třech etapách:

1) V horizontálním rozdělení daní jsou nejprve mezi jednotlivé spolkové země rozděleny zemské daně a podíly zemí na společných daních. Toto rozdělení probíhá na principu místního příjmu (kde jsou daně vybrány, tam jsou také přiděleny). První finanční vyrovnání poté probíhá v případě daně z obratu. Z podílu, který náleží zemím (42,5 %) je nejprve odvedeno 25 % finančně slabým zemím, a to jako výše zmíněné dodatečné podíly. Tím se jejich finanční síla zvýší na minimálně 92 % průměrného daňového výnosu všech zemí. Zbylých 75 % je poté rozděleno podle počtu obyvatel jednotlivým zemím. Účinek vyrovnání při přerozdělení výnosů z daně z obratu je enormní. Podle Margedanta se „podíl nových spolkových zemí (bez Berlína) v roce 1998 pohyboval kolem 43,8 % průměru všech spolkových zemí na hlavu. Díky dodatečným podílům se zvýšil na 84,6 %. Nové země tak v porovnání se starými zeměmi získaly téměř dvojnásobek výnosu daně z obratu na hlavu“.⁵¹

2) Druhý stupeň finančního vyrovnání bychom mohli považovat za součást horizontálního finančního vyrovnání mezi zeměmi. V tomto tzv. finančním vyrovnání zemí v užším slova smyslu je podle článku 107 odst. 2 věty 1 „přiměřeně vyrovnána rozdílná

⁴⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 107, Absatz 1.

⁵⁰ Ibidem, Artikel 107, Absatz 2.

⁵¹ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 19.

finanční síla zemí.“ Zásadním problémem je zde přesné zjištění finanční síly zemí a jejich finanční potřeby. V případě finanční potřeby se vychází z předpokladu, že je v přepočtu na obyvatele stejně vysoká ve všech spolkových zemích – většinou je tak poměřována počtem obyvatel.⁵² Některé země mohou vykazovat strukturálně zapříčiněnou vyšší potřebu; mezi takové patří například městské státy Berlín, Hamburk a Brémy.⁵³ V jejich případě je počet obyvatel násoben koeficientem 1,35, a tím pádem navýšen.⁵⁴ Po provedení druhého stupně finančního vyrovnání je finanční síla zemí navýšena na 95 % průměrné finanční síly všech zemí. Tato praxe se stává častým terčem kritiky, podle níž se finančně slabé státy necítí díky neustálému přílivu financí ze strany finančně silných zemí motivovány zajistit si vlastní iniciativou finanční prostředky a vyšší daňové výnosy; finančně silné země poté necítí potřebu dále rozvíjet aktivní hospodářskou politiku v oblasti výběru daní.⁵⁵

3) V posledním kroku vyrovnání může podle článku 107 odst. 2 věty 3 Základního zákona spolek ze svého podílu daňových výnosů z daně z obratu oddělit tzv. doplňkové příspěvky spolku, které jsou vyhrazeny k pokrytí všeobecné finanční potřeby ekonomicky slabých zemí. Jejich finanční síla je tak navýšena na minimálně 99,5 % průměrné finanční síly zemí. Kromě těchto příspěvků existují ještě tzv. zvláštní doplňkové příspěvky spolku, které jsou určené malým, finančně slabým zemím k vyrovnání nákladů na politické vedení a další potřeby.⁵⁶

Konkrétní mechanismy finančního vyrovnání v podobě, v jaké fungují v současnosti, a také podrobný popis jednotlivých druhů doplňkových příspěvků spolku představuje kapitola 6.

⁵² Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 19.

⁵³ V případě městských států se vychází z úvahy, že vytváří pracovní místa pro obyvatele sousedních spolkových zemí. Daně, které tito lidé platí, však plynou státům, ve kterých mají své trvalé bydliště. Protože ale městské státy musí zajišťovat například infrastrukturu nebo sociální sektor, trátí na celém systému.

⁵⁴ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 19–20.

⁵⁵ Ibidem, s. 20.

⁵⁶ Ibidem.

3. Historický vývoj finančního vyrovnání

Finanční vyrovnání je základem federalistického systému, na kterém je vybudována Spolková republika Německo. Rozlišujeme mezi vertikálním finančním vyrovnáním, které probíhá mezi spolkem a zeměmi, a horizontálním finančním vyrovnáním, které probíhá mezi spolkovými zeměmi navzájem. Finanční vyrovnání v užším slova smyslu poté představuje pouze přerozdělení finančních prostředků mezi spolkovými zeměmi, již zmíněné LFA, které má pomoci finančně slabým zemím přiblížit se svou výkonností k průměrné finanční síle spolku.

3.1. Finanční vyrovnání v letech 1949 až 1990

3.1.1. Počátky finančního vyrovnání – Německá říše, Výmarská republika a období nacismu

Finanční vyrovnání není žádným novým fenoménem v hospodářských dějinách Spolkové republiky Německo. Právě naopak. Jeho prvopočátek je možné spatřovat již v roce 1871, kdy bylo zákonem pevně stanoveno, které daně případnou říši a které zemím. Finanční vyrovnání mezi jednotlivými zeměmi nebylo nutné – tehdy mohly ještě samy nezávisle rozhodovat o svých příjmech a výdajích.⁵⁷ Finanční ústava Výmarské republiky přiznala státu rozsáhlé zákonodárné pravomoci a také právo na daňové výnosy a „oloupila“ tím země o jejich finanční autonomii. Finanční vyrovnání se stalo nezbytným, neboť bylo třeba zajistit zemím dostatečný podíl na ročním příjmu státu, díky němuž mohly plnit veškeré jim náležející úkoly.⁵⁸ V roce 1920 vstoupil v platnost Zákon o zemských daních, který zajistil zemím stálý podíl na nejvýznamnějších daních vybíraných státem. Reformou tohoto zákona v roce 1923 vzniklo finanční vyrovnání v Německu v podobě, která by se dala označit za (možná stále ještě vzdáleného) předchůdce dnešního finančního vyrovnání.

V době nacismu přestalo finanční vyrovnání fakticky existovat. Dalo by se označit za „torso bez právního významu“.⁵⁹ Stát si totiž přivlastnil veškeré pravomoci týkající se výběru a přerozdělování daní a poskytoval zemím (a obcím) pouze všeobecně určené finanční přiděly. Mezi lety 1933 až 1945 bylo jakékoli finanční vyrovnání nadbytečné,

⁵⁷ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 27.

⁵⁸ Ibidem, s. 27–28.

⁵⁹ Ibidem, s. 29.

neboť země ztratily své „státotvorné“ pravomoci a staly se pouhými správními jednotkami.⁶⁰

3.1.2. Finanční vyrovnání po konci druhé světové války

Teprve s obnovením existence spolkových zemí po druhé světové válce se znovu objevuje otázka vyrovnání rozdílné finanční síly zemí. Již se vznikem Bizonie v roce 1947 byl vytvořen územněsprávní celek, který na základě proklamace číslo 7, resp. nařízení číslo 216 z 9. února 1948 disponoval značnými pravomocemi v oblasti veřejných financí. Mezi tyto pravomoci tehdy nicméně nepatřila regulace finančně-hospodářských vztahů mezi zeměmi Bizonie, ačkoli právě v této oblasti vládla obrovská nerovnováha.⁶¹

Horizontální přerozdělení daní vykazovalo skutečně velké, hospodářsky neospravedlnitelné rozdíly. V roce 1948 se rozdíl v příjmech z daní a cel mezi městskými státy pohyboval v rozmezí od 1078,14 říšských marek (dále jako Reichsmark) na obyvatele v Hamburgu po 679,73 Reichsmark v Brémách, u ostatních spolkových zemí od 400,33 Reichsmark v Bádensku-Württembersku po 223,14 Reichsmark v Šlesvicku-Holštýnsku.⁶² Takové rozdělení daní neodpovídalo ani skutečné hospodářské síle zemí, ani jejich potřebám. Důvodem bylo, že po rozpuštění centrálních finančních úřadů byly daně rozdělovány podle místa jejich původu. Proto například připadla hanzovním městům veškerá cla a spotřební daně vybrané za zboží, které bylo překládáno v jejich přístavech a bylo zahrnuto do hospodářského prostoru Bizonie, aniž by bylo zohledněno místo určení a spotřeby tohoto zboží. Nevhodnost tohoto systému se poté ukázala například ve Šlesvicku-Holštýnsku, jehož příjmy z daní plynuly především z místní zemědělské produkce.⁶³ Finanční situaci zemí nezlehčovaly ani problémy způsobené financováním válečných škod a případně také přesuny uprchlíků.

V roce 1948 k Bizonii přistoupily země francouzské okupační zóny, do které bylo přemístěno na 300 tisíc uprchlíků, a především Porýní-Falc a Bádensko se kvůli tomu dostaly do finančních potíží.⁶⁴ Politicky se podařilo dosáhnout jakési dohody, která měla zajistit vyřešení finančních problémů francouzské zóny poté, co byla podepsána dohoda o přesídlení uprchlíků. Vzhledem k potížím, které v souvislosti s finančním vyrovnáním

⁶⁰ Wieland, Joachim: Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, s. 111.

⁶¹ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 27.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem, s. 28.

⁶⁴ Ibidem, s. 48.

vyvstaly v Bizonii, byli političtí představitelé skeptičtí v otázce rozšíření finančního vyrovnání také na země francouzské zóny: ještě více by to zkomplikovalo dosavadní stav.⁶⁵ Diskuze o podobě vyrovnání pohledávek a financí mezi zeměmi se nepodařilo v letech 1948 až 1950 objasnit ani z pohledu právního, ani z pohledu finančního. Bylo zřejmé, že země sice chtějí samy regulovat horizontální finanční vyrovnání, ale bez účasti centrální instance vybavené legislativními pravomocemi nebudou nikdy schopny dosáhnout v této otázce shody. Už tehdy mezi plátcí a příjemci⁶⁶ vyvstala nepřekonatelná konfrontace, která se nesla napříč stranickopolitickými tábory. Jakákoli úprava finančního vyrovnání, k jejímuž vzniku by bylo potřeba získat souhlas všech zemí, byla už předem odsouzena k neúspěchu.⁶⁷

Zajímavostí je, že se Bavorsko již v roce 1949 zařadilo mezi země rebelující proti nově zavedenému systému – a to i přes to, že od počátku patřilo mezi příjemce. Vedoucí bavorské státní kanceláře a současně předseda frakce CDU/CSU v parlamentní radě, Anton Pfeiffer, tehdy označil v Základním zákoně zakotvený příkaz k finančnímu vyrovnání za „kukaččí vejce“ a o dva roky později prohlásil jeden z pracovníků bavorského ministerstva financí, že „německý federalismus prohrál zavedením LFA bitvu“.⁶⁸ Největším příjemcem finančního vyrovnání bylo na počátku 50. let Šlesvicko-Holštýnsko.

Když se v roce 1948 začala v Herrenchiemsee projednávat nová německá ústava, dostala se na program zasedání ústavodárného shromáždění také otázka vzniku finanční ústavy – základu finančního uspořádání země. Tehdy předložené návrhy se však vyznačovaly pouze nízkou originalitou.⁶⁹ Členové shromáždění však byli zajedno ohledně hlavního cíle, kterého chtěli dosáhnout – přidělit spolku a zemím oddělené zdroje příjmů, které musely být ustaveny tak, aby spolek nebyl závislý na zemích, a země naopak na spolku.⁷⁰

⁶⁵ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 49.

⁶⁶ Grundgesetz a finanční ústava Spolkové republiky Německo používají pro označení plátců pojem „Geberland“, pro označení příjemců pojem „Nehmerland“.

⁶⁷ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 53.

⁶⁸ Weber, Petra: Föderalismus und Lobbyismus. In: Schlemmer, Thomas, Woller, Hans (Hrsg.): *Politik und Kultur im föderativen Staat 1949–1973*. Oldenbourg, München 2004, s. 67.

⁶⁹ Richard Ringelmann z bavorského ministerstva financí navrhoval (ve shodě s předloženým bavorským návrhem na novou německou ústavu) návrat k systému finančního vyrovnání, který fungoval za německého císařství. Hans Storck z Německého sněmu měst požadoval především zajištění komunální autonomie a komunálních občanských daní. Třetí návrh předložil Herbert Fischer-Menshausen z finančního ředitelství britské okupační zóny: Jako jediného ho nezajímalo, jakým způsobem nová finanční ústava zasáhne vlastní státnost jednotlivých zemí ve vztahu ke spolku, ale především jak musí být tato ústava koncipována, aby mohla flexibilně reagovat na státní hospodářsky-politické potřeby a vývoj konjunktury. In: Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 56.

⁷⁰ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 29.

Finanční vyrovnání bylo zpočátku regulováno jen provizorně, rozdělování daňových výnosů bylo předmětem každoročních politických střetů. Pouze zákonodárství týkající se daní bylo centralistické, tedy v pravomoci spolku.⁷¹ Vliv spolku, pokud šlo o rozhodování ve finanční oblasti, neustále rostl. Nejen díky jeho rostoucí finanční síle, ale především díky rostoucí shodě zájmů s finančně slabými zeměmi a poměrně silné koalici s nimi. Protože se finančně silné země bránily vyhovět žádostem chudých zemí, přijímaly tyto ochotně finanční pomoc od spolku, ačkoli se většinou jednalo o prostředky vázané na konkrétní účely, a stávaly se na něm stále závislejší. Nepochota bohatých zemí přistoupit na lepší systém finančního vyrovnání přispěla k posílení vlivu spolku na záležitosti zemí.⁷²

3.1.3. Reforma finančního vyrovnání z roku 1955

Finančně-ústavní zákon z 23. 12. 1955 změnil články 106 a 107 Základního zákona a tím i v roce 1949 schválený systém,⁷³ spory se vedly především o podobu vertikálního přerozdělování financí – tedy přerozdělování mezi spolkem a zeměmi. Výsledkem bylo, že daně z příjmu fyzických a právnických osob byly nově rozdělovány mezi spolek a země podle pevných kvót, přesněji řečeno v poměru 1:2.⁷⁴ Navíc bylo poprvé zavedeno povinné horizontální finanční vyrovnání, které zaručovalo vyrovnání na minimální úroveň 88,75 % průměrné finanční síly spolku. LFA byl na základě tohoto zákona vymezen jako zákonná povinnost zákonodárce.⁷⁵ Finanční reforma z roku 1955 však nevedla k očekávanému výsledku – dlouhodobé stabilizaci finančních vztahů na úrovni spolku.

3.1.4. Reforma finanční ústavy z roku 1969

Po malé změně finančního uspořádání v roce 1965, která byla zapříčiněna začleněním Sárska do Spolkové republiky, se systém finančního vyrovnání dočkal rozsáhlé reformy v roce 1969, která představovala patrně nejzávažnější zásah do uspořádání spolkového státu od jeho vzniku.⁷⁶ Změna přišla s počátkem vlády velké koalice, která si vytvoření nového

⁷¹ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 30.

⁷² Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich... s. 128.

⁷³ Spolku připadly výnosy s cel, většina spotřebitelských daní a daň z obratu, zemím poté daň z příjmu fyzických osob, daň z příjmů právnických osob a většina převodních daní (např. daň dědická).

⁷⁴ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 30.

⁷⁵ Thiele, Carl-Ludwig: Neuordnung des Finanzausgleichs, in: Kirchhof, Paul, Jakob, Wolfgang, Beermann, Albert: *Steuerrechtsprechung, Steuergesetz, Steuerreform. Festschrift für Klaus Offerhaus*. O.Schmidt, Köln 1999, s. 1011.

⁷⁶ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 20.

finančního uspořádání předsevzala jako jeden ze svých cílů.⁷⁷ Legislativní proces vedoucí k vytvoření a schválení reformy, která je dodnes platným právním předpisem, byl dlouhý a obtížný.⁷⁸ Systém přerozdělování daní byl tehdy často kritizován, protože vedl (vzhledem ke svému zavedenému mechanismu) k nerovnému přerozdělení daní mezi zeměmi a tím zapříčinil jejich rozdělení na „bohaté“ a „chudé“. Toto rozdělení zatěžovalo německý federalismus, který předpokládá rovnoměrné plnění veřejných úkolů všemi zeměmi spolku, a udržovalo finančně slabé země v závislosti na zemích finančně silných.⁷⁹

Pokus finančně slabých zemí od základů změnit systém finančního vyrovnání a zajistit všem zemím rovnoměrné finanční prostředky, zkomplikoval další rozhodování o reformě. Bylo by však chybou, považovat veškeré iniciativy a boje za změnu systematiky LFA za pouhý boj o víc peněz pro vlastní zemi. Základním požadavkem nového systému finančního vyrovnání bylo, že bude orientován podle jiných kritérií než je vlastní příjem zemí, tedy spíše podle počtu obyvatel a skutečných finančních potřeb té které země. Reforma měla zajistit zemím stejné šance a předpoklady pro další rozvoj. Tento koncept byl ovšem z pohledu finančně silných zemí nepřijatelný.⁸⁰ Za těchto okolností bylo možné pouze rozšířit původní systém přerozdělování daní o daň z obratu a nevycházet při horizontálním přerozdělení podílů zemí na této dani z místního výnosu, ale zavést jako kritérium počet obyvatel. Tato modifikace sice neznamenal žádný zásadní odvrát od původního systému, zmírnila však spory ohledně horizontálního přerozdělení a zakotvila systém finančního vyrovnání na stabilnějších základech.⁸¹

V roce 1967 postihla německou ekonomiku první těžká recese od konce druhé světové války.⁸² Špatná hospodářská situace vedla mimo jiné k finanční reformě z roku 1969. V jejím rámci proběhlo také (pro finanční vyrovnání podstatné) přeformulování článku 107 GG, čímž byl položen základ dodnes platného finančního vyrovnání. Jeho další vývoj byl poté určován konkrétními Zákony o finančním vyrovnání.⁸³

⁷⁷ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 208.

⁷⁸ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 20.

⁷⁹ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 257.

⁸⁰ Renzsch se domnívá, že problémem mohla být především definice slova „potřeba“, kterou nelze vyjádřit objektivními měřítky. Tím pádem ani nebylo možné dosáhnout v této otázce politické shody a výsledkem by byla kontroverzní definice. Ve stejné době také ústavní soud projednával spor o nadhodnocení počtu obyvatel ve prospěch Hamburgu a Brém. Tento spor se stal základem úvah směřujících proti horizontálnímu finančnímu vyrovnání, které by bylo založeno na politicky definovaných „potřebách“. Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 258.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Německo se potýkalo s nulovým hospodářským růstem a vzrůstem zaměstnanosti o 2,2 %. In: Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 31.

⁸³ Wanke, Florian: Streitfragen und Entscheidungsprozesse..., s. 21.

Článek 107, odstavec 2 GG zavázal spolek postarat se o zajištění vyrovnání rozdílné finanční síly zemí. Na základě článku 91a Základního zákona byly poté země a spolek nuceny podílet se na tzv. společných úlohách (Gemeinschaftsaufgaben), mezi které patřila výstavba vysokých škol, rozvoj zemědělství, ochrana pobřeží a další.⁸⁴ Reforma systematizovala a dotvořila konečnou podobu spolupráce mezi spolkem a zeměmi. Podle článku 104a, odst. 4 Základního zákona navíc spolek poskytoval zemím tzv. finanční výpomoc pro případ „mimořádně významných investic“. Reforma finančního uspořádání sice neodstranila stávající rozdíly ve finančně-politických zájmech spolku a zemí a ani mezi zeměmi navzájem. To se ovšem ani nedalo očekávat. Dalo by se však říci, že tyto rozdíly výrazně zmírnila, protože tato část systému se stala mnohem flexibilněji a byla funkčněji uspořádána.⁸⁵

Finanční reforma z roku 1969, která ve své podstatě představuje základ dnešního finančního vyrovnání, vedla nejprve ke stabilizaci rozpočtů spolku, zemí i obcí. Zlepšila se především hospodářská pozice výkonnostně slabších zemí. I přesto se však postupem času začaly projevovat výrazné regionální rozdíly, které byly zapříčiněny oslabením tempa hospodářského růstu, strukturální krizí, kterou procházela některá hospodářská odvětví, jakož i touto krizí zapříčiněným růstem nezaměstnanosti. Postižené státy se poté staly ještě více závislými na přísunu dodatečných finančních prostředků.⁸⁶

Problematickým vývojem prošlo finanční vyrovnání také v 80. letech, kdy se rozhořely četné spory o rozdělení doplňkových příspěvků spolku (Bundesergänzungszuweisungen, dále jako BEZ), protože nekorespondovaly se skutečnou výkonností zemí. Hlavní příčinou tohoto problému byly již zmíněné regionální rozdíly způsobené rozdílným hospodářským vývojem. K vyostření krize došlo poté, co byly rozhodovací kompetence v oblasti finančního vyrovnání přeneseny z ústavněprávních institucí na neformální, stranickopolitická grémia – vytvořila se koalice spolku a zemí (vedených křesťansko-demokratickou stranou CDU), které z tohoto systému profitovaly. Znevýhodňovány byly spolkové země, v jejichž čele stály sociálnědemokratické vládní kabinet. Následné vyloučení těchto zemí z jednání o finančním vyrovnání je přimělo podat žádost o překontrolování ústavnosti finančního vyrovnání k Spolkovému ústavnímu

⁸⁴ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 259: K posílení spolku vůči zemím nedošlo. Naopak v důsledku rozvoje centrálního rozhodování na spolkové úrovni za současného posílení spoluúčasti Spolkové rady získaly země vliv na spolkovou politiku. Autonomní prostor k rozhodování jednotlivých zemí byl ovšem omezen.

⁸⁵ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 258.

⁸⁶ Bräuer, Christian: Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland, s. 80.

soudu v roce 1986 (viz kapitola 4.2.2.) a teprve poté, co tyto země se svou žalobou uspěly, došlo v roce 1988 k revizi sekundárního horizontálního finančního vyrovnání (BEZ).⁸⁷

3.2. Finanční vyrovnání po znovusjednocení Německa

Vývoj finančního vyrovnání ve Spolkové republice Německo byl orientován na cíl – vybavit finančními prostředky také finančně slabé země. Objem finančního vyrovnání však až do roku 1990 zůstával poměrně malý – všechny země západního Německa totiž byly – co se jejich finanční síly týká – poměrně vyrovnané. Šok pro systém finančního vyrovnání představoval rok 1990 a sjednocení Německa – přistoupení pěti nových spolkových zemí znamenalo enormní výzvu a finanční vyrovnání se stalo „trvalým tématem“ politické agendy.⁸⁸

Reformovaný systém LFA fungoval až do roku 1990, ačkoli se již dlouhou dobu mluvilo o potřebě jeho reformování. Německé znovusjednocení ho však učinilo do budoucna nepoužitelným a finanční uspořádání se stalo základním problémem spolkového státu. Protože bylo podle Základního zákona třeba poskytnout zemím bývalé Německé demokratické republiky stejné šance na vyrovnání jejich životní úrovně jako finančně slabým starým spolkovým zemím, vedlo by to bezpodmínečně k přetížení systému – podle jednoho z modelových výpočtů, které byly v té době provedeny, by se objem LFA z původních zhruba 3,5 miliard německých marek (Deutsche Mark, dále jako DM) zvýšil na více než 20 miliard DM. Pokud by nové země byly do (předem neupraveného) systému finančního vyrovnávání pouze začleněny, všechny do jedné by díky jejich slabému hospodářskému výkonu a minimálním daňovým příjmům zaviněným špatnou hospodářskou situací získaly status příjemců prostředků finančního vyrovnání a všechny západoněmecké země, s výjimkou Brém, by se staly plátcí.⁸⁹

S ohledem na vysoké náklady německého sjednocení se staré země vzpřičily proti začlenění nových zemí do finančního vyrovnání a hledaly řešení, které by jejich příspěvky do systému zachovalo přehledné a ve snesitelné výši. Na základě odhadů očekávaného deficitu rozpočtu NDR po provedení měnové unie 1. července 1990 se již 16. května 1990 dohodli šéfové vlád spolku a západoněmeckých zemí na tom, že náklady rozpočtového deficitu NDR, resp. nově vznikajících východoněmeckých zemí ponese vždy po jedné

⁸⁷ Srovnej Bräuer, Christian: *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland...*, s. 82–83 a Wanke, Florian: *Streitfragen und Entscheidungsprozesse...*, s. 21.

⁸⁸ Wanke, Florian: *Streitfragen und Entscheidungsprozesse...*, s. 8–9.

⁸⁹ Renzsch, Wolfgang: *Finanzverfassung und Finanzausgleich...*, s. 275.

třetině spolek, staré a nové země. Západoněmecký podíl byl vyčíslen na 115 miliard DM na období do konce roku 1994, přičemž finanční prostředky novým zemím měly plynout skrze Fond německé jednoty.⁹⁰ 20 miliard z této sumy chtěl spolek získat díky úsporám, zbytek – vždy po polovině – měly poskytnout spolek a staré země a měl být financován úvěry. 15 % prostředků z Fondu německé jednoty mělo být použito k financování úloh spolku ve východním Německu.⁹¹

S touto „povedenou, velkorysou a finančně-politicky skvostnou alternativou k tradičnímu finančnímu vyrovnání“, jak ji při schvalování zákona o měnové unii ve Spolkovém sněmu 23. května 1990 označil spolkový ministr financí Theodor Waigel,⁹² bylo sice i ve Spolkovém sněmu (včetně zemí, kde v čele vlády stála SPD) zajištěno bezproblémové schválení Fondu německé jednoty (Fonds "Deutsche Einheit"). Bylo tím ovšem vytvořeno i zvláštní finanční uspořádání, které Základní zákon nepředpokládal.

Z pohledu západoněmeckých zemí bylo těchto 115 miliard DM poměrně vysokou částkou, ve své podstatě však návrh akceptovaly, neboť se jim díky tomu podařilo odvrátit požadavek spolku na navýšení jeho vlastního podílu z výnosu daně z obratu o celých šest procentních bodů (na 71 %) a bylo také oddáleno začlenění východoněmeckých zemí do systému LFA a jejich zohlednění při rozdělování BEZ až do roku 1995.⁹³ Problematickým se ukázalo být začlenění východoněmeckých zemí do systému přerozdělování podílu spolkových zemí na výnosu daně z obratu. Podle Základního zákona měl být podíl zemí od roku 1991 rozdělován na základě počtu obyvatel a východoněmecké země se na něm měly podílet stejným způsobem jako země západoněmecké. Vzhledem k nízkým výnosům daně z obratu ve východním Německu by tento postup zatížil pokladny západoněmeckých zemí o dalších zhruba čtyři až pět miliard DM a tyto jej proto odmítly s argumentem, že jejich příspěvek k financování sjednocení je definitivně upraven Fondem německé jednoty.⁹⁴ Požadovaly vznik oddělených teritoriálních oblastí pro výběr daně z obratu tak, aby

⁹⁰ Vznik Fondu německé jednoty se váže ke vzniku Měnové, hospodářské a sociální unie a měl přispět k přípravě ke sjednocení Německa a k vytvoření předpokladů pro začlenění zemí bývalé NDR. Během procesu sjednocení byl zákon o vytvoření Fondu několikrát pozměněn a Fond se poté stal jedním z ústředních instrumentů financování rozpočtů nových zemí. Dalo by se říci, že tak převzal funkci dočasně zastaveného celoněmeckého finančního vyrovnání a dodatkové dotace spolku, z nichž byly nové země vyloučeny. Hlavní právní základy Fondu je možno nalézt v článku 31 Státní smlouvy a článku 7 odstavci 5 Smlouvy o sjednocení. Podle původního konceptu měla být převážná část financí do Fondu opatřena dlouhodobými úvěry a na jejich splácení se měly společně podílet spolek a západoněmecké země. In: Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 35.

⁹¹ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 275.

⁹² Theodor Waigel, in: Der Staatsvertrag. Grundlage der deutschen Einheit, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesrepublik, Bonn 1990, S. 88.

⁹³ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 275.

⁹⁴ Ibidem, s. 276.

západoněmeckým zemím připadly podíly z daně z obratu ze staré republiky a východoněmeckým zemím poté výrazně nižší podíly z oblasti bývalé NDR. Teprve postupně – podle očekávaného růstu výnosů daně z obratu – mělo být začlenění východoněmeckých zemí posunuto na západoněmeckou úroveň. Přistoupením na toto rozdělení nového německého státu na západní a východní oblast podle daně z obratu byl zvolen postup, který naprosto odporoval snahám tvůrců finanční ústavy z roku 1969. Právě oni se snažili zabránit tomu, aby byla daň z obratu přerozdělována podle místních výnosů. Neměla odrážet strukturální rozdíly mezi jednotlivými částmi spolkové republiky, ale naopak měla napomáhat vyrovnat důsledky jejich existence.⁹⁵

Smlouva o sjednocení mezi Spolkovou republikou Německo a Německou demokratickou republikou podepsaná 31. srpna 1990 tyto snahy neakceptovala a schválila pro nové spolkové země pouze snížený podíl na výnosech z daně z obratu.⁹⁶ Vláda NDR se však nijak výrazněji nepokusila ohradit se proti tomuto znevýhodnění a navrhnout změnu.⁹⁷ Článek 7 odstavec 3 věta 1 Smlouvy o sjednocení vyloučil až do 31. 12. 1994 aplikování pravidel pro přerozdělení podílu na dani z obratu, pro LFA a pro BEZ na území bývalé NDR. Místo toho zde mělo být horizontální finanční vyrovnání nahrazeno interním rozdělením daně z obratu a transfery v rámci Fondu německé jednoty.⁹⁸ Dohody vyjednané původně mezi spolkem a starými spolkovými zeměmi se však vzhledem ke katastrofálnímu stavu východoněmecké finanční situace ukázaly jako nedostačující. Otázka finančního začlenění nových zemí byla dokonce vědomě z jednání o Smlouvě o sjednocení vyloučena.⁹⁹ Hlavním důvodem byla pravděpodobně snaha jednání rychle ukončit, což by se při zařazení finanční problematiky na pořad dne nemuselo vůbec povést – projednávání finančních vztahů v rámci federálního státu bývají často zdlouhavá, neboť se zde střetávají zájmy mnoha aktérů.¹⁰⁰

Až do roku 1994 byly nové spolkové země vyloučeny z celoněmeckého finančního vyrovnání zemí. Místo toho bylo na přechodnou dobu prováděno – s výjimkou Berlína – ve dvou oddělených skupinách, tedy mezi západoněmeckými zeměmi na jedné straně a mezi východoněmeckými na straně druhé.¹⁰¹ Na počátku roku 1993 byl zveřejněn výsledek

⁹⁵ Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 276.

⁹⁶ Pro rok 1991 byla kvóta stanovena na 55 %, do roku 1994 měla stoupnout na 70 %. Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 33.

⁹⁹ Ministr financí NDR, Walter Romberg, který se pokusil na základě nových finančně-hospodářských dat a modelových propočtů tematizovat předvídatelné zhoršení finanční situace východoněmeckých zemí, byl z dalších jednání vyloučen. In: Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich..., s. 277.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 278.

¹⁰¹ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs..., s. 34.

finančního vyrovnání ze předchozí rozpočtový rok, tedy 1992. Z něj vyplynulo, že celkový objem finančního vyrovnání mezi západoněmeckými zeměmi činil 3,5 miliardy DM. Mezi plátcí se ocitly dvě země, Hesensko a Bádensko-Württembersko, které musely ze svých zisků odvést 2, resp. 1,6 miliardy DM. Bavorsko, Severní Porýní-Vestfálsko a Hamburk žádné finance odvést nemusely, ale ani ze systému nic nedostaly. Zbylé západoněmecké země byly příjemci, největším potom Dolní Sasko s dotací 1,46 miliard DM.¹⁰²

Nové spolkové země měly daleko k tomu, aby je bylo možno označit za finančně silné. I přesto mezi nimi proběhlo finanční vyrovnání. V roce 1991 muselo Sasko zaplatit 74,7 milionů marek a taktéž Braniborsko „nepatrný“ příspěvek. Nárok na vyrovnání měly Sasko-Anhaltsko (18,1 milionů marek), Durynsko (40,7 milionů) a Meklenbursko-Přední Pomořansko (16 milionů marek). V roce 1992 se výsledek poněkud proměnil, když se Sasko stalo stejně jako Sasko-Anhaltsko příjemcem (získalo tehdy 51 milionů marek) a naopak spolkové země Durynsko, Braniborsko a Meklenbursko-Přední Pomořansko musely k finančnímu vyrovnání přispět na straně plátců.¹⁰³

Otevřenou nadále zůstávala otázka podoby finančního vyrovnání od roku 1995. Spolkový ministr financí Theodor Waigel (CSU) chtěl dosáhnout toho, aby nové spolkové země dostaly okolo 60 miliard marek. Předmětem sporu bylo, kdo to zaplatí. Pakliže by se spolek a země neshodly na novém modelu, muselo by finanční vyrovnání probíhat podle starých předpisů, což by znamenalo ročně převést téměř 30 miliard DM ze starých do nových zemí. Jasně však nebylo ani to, zda by nová úprava vyrovnání vyšla staré spolkové země levněji.¹⁰⁴ Vzhledem k tomu, že novým zemím se 60 miliard DM nezdálo jako dostačující, zvýšily svůj požadavek na 75 miliard, což považovaly staré spolkové země za přehnané. Podle saského ministra financí Georga Milbradta (CDU) byl tento požadavek oprávněný, neboť „východoněmecké země se musí osamostatnit a stát se nezávislými na pomoci ze západu, k tomu je ovšem potřeba dvojnásobný finanční příspěvek na obyvatele než na západě. Pakliže se zdvojnásobí míra investic, mohlo by k vyrovnání východu a západu dojít v příštích 20 až 25 letech“.¹⁰⁵

Na počátku jednání existovalo několik modelů možné budoucí podoby finančního vyrovnání. Většina z nich pocházela od starých spolkových zemí, jako Bavorsko,

¹⁰² Geben und Nehmen – das alte Modell ist überholt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (dále jako FAZ), 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

¹⁰³ Geben und Nehmen – das alte Modell ist überholt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

¹⁰⁴ Geben und Nehmen – das alte Modell ist überholt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

¹⁰⁵ Die neuen Länder – sie nehmen, um aufzuholen. In: *FAZ* 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 7.

Bádensko-Württembersko, Brémy, Hesensko nebo Porýní-Falc.¹⁰⁶ Pro nové finanční vyrovnání se uvažovalo nad dvěma modely, které jsou shrnuty v Tabulce 1 – jeden navrhl spolek, druhý země (shodli se na něm ministerští předsedové zemí během společného jednání; konkrétní obnos finančního vyrovnání však při té příležitosti dohodnut nebyl).

Tabulka 1: Návrhy nového finančního vyrovnání po roce 1995 (údaje v miliardách německých marek)

| | Návrh zemí | Návrh spolku |
|---|--|--------------|
| Platby spolku starým zemím v rámci LFA (z přerozdělení daně z obratu) | 18 | 7 |
| Příspěvek starých zemí | 16 | 21 |
| Příspěvek spolku na vyrovnání deficitu rozpočtu | 4 | – |
| Příspěvek pro zvláštní potřebu | 32 | 22 |
| Příspěvek na uhrazení správních nákladů | 1 | – |
| Příspěvek státu na financování společných projektů | 10 | 10 |
| Celkem | 81 (včetně 3 miliard pro západní část Berlína) | 60 |

Zdroj: Die neuen Länder – sie nehmen, um aufzuholen. In: *FAZ* 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 7.

Model, který navrhovaly země, vypadal následovně: Nejprve bylo třeba rozlišovat mezi LFA a spolkovým finančním vyrovnáním. V případě prvního z nich chtěly staré spolkové země víc peněz od spolku. Proto měl být podíl zemí na výnosu z daně z obratu navýšen z 37 na 45 %, což odpovídalo zhruba 18 miliardám DM, které měly kompletně připadnout novým spolkovým zemím. Staré spolkové země jim měly přispět dalšími 16 miliardami. Aby se finanční vyrovnání vyšplhalo na oněch 75 miliard, které nové země požadovaly, mělo ve druhém kroku následovat spolkové vyrovnání. V jeho rámci měl spolek podle představ nových zemí poskytnout 32 miliard (formou tzv. příspěvků pro

¹⁰⁶ Podrobný popis těchto modelů viz např. Carl, Dieter: *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden–Baden 1994, s. 152–169.

zvláštní potřebu), další miliardu na uhrazení správních nákladů (na které by měly nárok také finančně slabé západoněmecké země) a deset miliard na financování společných projektů, např. výstavby nemocnic. Z celého objemu finančních transferů potom měly být tři miliardy určeny západnímu Berlínu.¹⁰⁷

Hledání kompromisu se začalo komplikovat. Nejhlasitěji se samozřejmě ozýval západ Německa. Některé země se obávaly možného bankrotu, protože tehdejší vládní koalice uvažovala o tom, že by se v budoucnu měly spolkové země podílet na finančním vyrovnání z celých dvou třetin a podíl západních zemí na výnosu daně z obratu by se měl zmenšit. Hamburk, který byl v té době za Bádenskem-Württemberskem a Hesenskem třetím největším plátcem a cítil se tehdy znevýhodněn platným systémem finančního vyrovnání, se ji počátkem roku 1993 vyslovil pro zásadní přeuspořádání LFA. Tehdejší finanční senátor Wolfgang Curilla poukázal na to, že „v nových zemích jsou příjmy na hlavu (po započtení všech finančních transferů ze západu) vyšší o 5 % a výdaje dokonce o 16 % než ve starých spolkových zemích. Je třeba se zajímat o to, zda je všechno, co je v nových zemích financováno z veřejných prostředků, také smysluplné“.¹⁰⁸ Hamburk se nikdy netajil svým kritickým postojem k LFA, který podle Curilly „táhne k tomu, že existující struktury spíše konzervuje, než aby je zlepšoval. Možná by bylo lepší celý systém zjednodušit, abychom zabránili přílišnému vyrovnání, které ve svém důsledku vede k tomu, že jsou na tom po provedení všech transferů finančně slabé země lépe než země finančně silné“.¹⁰⁹

Stěžovaly si i země, které se po sjednocení ocitly v mnohem lepší situaci než mnohé skutečně bohaté spolkové země. Mezi takové patřilo např. Dolní Sasko, jehož ministerský předseda Gerhard Schröder (SPD) si postěžoval, že „jeho země musí šetřit nejen na projektech, ale také na náboru nových pracovníků, aby byla schopna udržet se ve finančním rámci, které doporučila spolková vláda. Dolní Sasko však ze sjednocení Německa vyšlo poměrně dobře, když si v následujících třech letech mohlo připsat téměř pětiprocentní hospodářský růst a zvýšit své výdaje“.¹¹⁰

V březnu 1993 začala jednání mezi spolkovými zeměmi a kancléřem, jejichž hlavním tématem bylo finanční vyrovnání, přičemž mezi hlavními aktéry jednání existovalo rovnou několik zájmových skupin: není třeba připomínat, že hlavním cílem západoněmeckých zemí bylo co možná nejvíce omezit finanční příspěvky chudému

¹⁰⁷ Die neuen Länder – sie nehmen, um aufzuholen. In: *FAZ* 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 7.

¹⁰⁸ Finanzsenator Curilla: Das jetzige System ist leistungsverzerrend. In: *FAZ*, 11. 2. 1993, Nr. 35, s. 14.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Niedersachsen – armes reiches Nehmerland. In: *FAZ*, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

východu. Chudší západoněmecké země se snažily zabránit svému „pádu“ ze skupiny příjemců do skupiny plátců. Všechny úrovně spolkového státu chtěly nalézt řešení problému, a to na účet někoho jiného. Spolkové země se mezi sebou relativně rychle dohodly na jednotném postupu (v tzv. Postupimském usnesení) jen proto, že viděly šanci získat pro sebe na účet spolku určité výhody.

Spolek na druhé straně v podstatě převzal představy spolkových zemí, ačkoli z nich pro něj vyplývalo značné finanční zatížení. Dá se předpokládat, že se tak stalo v domnění, že i on bude moci své povinnosti přenést na někoho třetího – tedy na daňové poplatníky.¹¹¹ Spolek se sice rozhodl financovat nové vyrovnání zkrácením vlastních výdajů (téměř o devět miliard DM) a získáním dalších úvěrů (okolo 11 miliard DM), především ale došlo ke zvýšení daní – nejvíce v případě tzv. solidární přírážky¹¹² (výnos okolo 28 miliard DM). Očekávaným efektem nového finančního vyrovnání bylo samozřejmě zlepšení hospodářské situace ve východoněmeckých zemích, které by mohlo vést ke snížení plateb západoněmeckých zemí do finančního vyrovnání. Pakliže by k tomu došlo, mohl by spolek uvažovat o snížení těchto odvodů pro západoněmecké země, ovšem pouze pod podmínkou, že by byl snížen také jejich podíl na výnosu z daně z obratu. „Nepřipustím, aby staré země jakýmkoli způsobem profitovaly z nového finančního vyrovnání“,¹¹³ řekl spolkový ministr financí Waigel.

3.3. Finanční vyrovnání od roku 1995 po začlenění nových spolkových zemí

Od roku 1995, tak jak bylo stanoveno Smlouvou o sjednocení, jsou do systému finančního vyrovnání zahrnuty také všechny nové spolkové země (Braniborsko, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Sasko, Sasko-Anhaltsko, Durynsko a Berlín). To znamená, že finanční síla těchto zemí, která se za celé čtyři roky, které uplynuly od sjednocení, výrazně nezlepšila, musela být na základě článku 107, odst. 2 GG „přiměřeně vyrovnána“.¹¹⁴ Horizontální finanční vyrovnání mezi spolkovými zeměmi bylo ve své

¹¹¹ Peffekoven, Rolf: Ohne Not lässt sich der Bund ausbeuten. In: *FAZ*, 23. 3. 1995, Nr. 70, s. 18.

¹¹² Solidaritätszuschlag je přírážka na daní z příjmu a daní z kapitálových výnosů, která byla v SRN zavedena v roce 1991 a původně byl spojován především s hrazením nákladů německého sjednocení, později také s hrazením nákladů na vedení války v Golském zálivu. Celý její výnos patří spolku. V současnosti odpovídá 5,5 % a daňoví poplatníci (ze starých i nových spolkových zemí) jsou povinni jej odvádět, pakliže daň z jejich ročního příjmu překročí 972 euro. Již několik let se vede politická diskuze o tom, zda by neměl být zrušen.

¹¹³ Peffekoven, Rolf: Ohne Not lässt sich der Bund ausbeuten. In: *FAZ*, 23. 3. 1995, Nr. 70, s. 18.

¹¹⁴ Busch, Ulrich: Solidarischer Finanzausgleich. Wie hoch ist der Solidaritätsbeitrag der alten für die neuen Länder? In: *Utopie kreativ*, H. 100 (Februar) 1999, s. 20.

obvyklé podobě koncipováno jako tzv. „vrcholové vyrovnání“ (Spitzenausgleich), což znamená, že fungovalo pouze tehdy, když se rozdíl finanční síly zemí pohybovaly v malém rozmezí a byly téměř vyrovnané. To se ovšem netýkalo východního Německa, jehož finanční síla jako celku dosahovala sotva 50 % celoněmeckého průměru. Proto bylo nezbytné stávající systém upravit.¹¹⁵

Stalo se tak již v roce 1993 novelizací Zákona o finančním vyrovnání (Gesetz über den Finanzausgleich) a schválením Federálního konsolidačního programu (Föderaler Konsolidierungsprogramm, FKPG) ve stejném roce. Podle článku 33 FKPG byly nové spolkové země k 1. 1. 1995 plnohodnotně zahrnuty do spolkového systému finančního vyrovnání, včetně vyrovnání horizontálního.¹¹⁶ Reformovaný systém představoval kompromis mezi spolkem a zeměmi, který posílil pozici západoněmeckých zemí, výrazně ovšem zatížil spolek. I přes všechna opatření, která byla provedena, aby nebyl nikdo z aktérů příliš poškozen, došlo k podstatné změně přerozdělovacích struktur, což vedlo ke zpochybnění systému vyrovnání ze strany západoněmeckých zemí, ačkoli ony samy se na uhrazení nákladů německého sjednocení nepodílely takovou měrou jako spolek.¹¹⁷

Finanční vyrovnání po roce 1995 tedy vypadalo následovně: horizontální rozdělení daně z obratu bylo zjednodušeno, přičemž byla až jedna čtvrtina podílu zemí na výnosu z této daně rozdělována mezi zeměmi podle hlediska jejich daňové síly a zbylé tři čtvrtiny podle počtu obyvatel. V roce 1995 tak nové spolkové země získaly 14,5 miliard DM, v roce 1996 13,5 miliard DM a v roce 1997 13,3 miliard DM. Ani pro staré spolkové země neznamenal tento upravený systém žádné skutečné zatížení. Díky navýšení podílu zemí na výnosu daně z obratu (z 37 na 44 %) se dokonce zlepšila jejich finanční situace.¹¹⁸ Do roku 1989 objem finančního vyrovnání nikdy nepřesáhl 3,5 miliardy DM ročně.¹¹⁹ V roce 1995 se rovnal 11,2 miliardám DM, v roce 1996 se jednalo o 12,3 miliard DM a v roce 1997 o 11,9 miliard DM. Polovina této sumy přitom směřovala do nových spolkových zemí, více než jedna třetina do Berlína.¹²⁰

Nový systém finančního vyrovnání se odrazil ve finančním postavení jednotlivých spolkových zemí. Zatímco před německým sjednocením bylo pět z deseti západoněmeckých zemí povinno přispívat na finanční vyrovnání a dalších pět patřilo mezi

¹¹⁵ Busch, Ulrich: *Solidarischer Finanzausgleich...*, s. 20.

¹¹⁶ Kirste, Ulrike: *Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz*. Pro Universitate Verlag, Sinzheim 1995, s. 38.

¹¹⁷ Busch, Ulrich: *Solidarischer Finanzausgleich...*, s. 20.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 21.

¹¹⁹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland...*, str. 228.

¹²⁰ Busch, Ulrich: *Solidarischer Finanzausgleich...*, s. 21.

příjemce, po sjednocení obou německých států se šest z celkem 16 spolkových zemí stalo plátcí do systému a zbylých deset se zařadilo na stranu příjemců. Jedna západoněmecká spolková země tedy ztratila svůj status příjemce. Zatímco dříve se některé spolkové země občasně (Bavorsko, Severní Porýní-Vestfálsko nebo Hamburk či trvale (Šlesvicko-Holštýnsko) objevovaly na straně příjemců finančního vyrovnání, byly najednou přesunuty na stranu plátců.¹²¹

Ne všechny západoněmecké země si reformou finančního vyrovnání pohoršily (např. Brémy), některé sice utrpěly škody, které se však v průběhu let nezhoršovaly (Dolní Sasko, Šlesvicko-Holštýnsko, Hamburk. Jiné byly naopak nuceny přispívat do systému mnohem více, než tomu bylo dříve (Bavorsko, Bádensko-Württembersko, Hesensko a Severní Porýní-Vestfálsko).¹²² Proto také západoněmecké země zastávaly rozdílné názory, když se v roce 1998 rozhořela nová kontroverze o finančním vyrovnání zemí.

¹²¹ Busch, Ulrich: *Solidarischer Finanzausgleich...*, s. 21.

¹²² *Ibidem*, s. 24.

4. Finanční vyrovnání jako předmět řízení Spolkového ústavního soudu

Cílem finančního vyrovnání je zajistit finančně slabým spolkovým zemím vyrovnání jejich finanční síly, aby dosáhly alespoň na 99,5 % spolkového průměru. Pro nové spolkové země to např. v roce 1996 znamenalo zlepšení původního postavení o více než 36 %.¹²³ Rozhodující však v tomto případě nebyly přímé příspěvky „bohatých“ německých zemí v rámci LFA, ale především doplňkové příspěvky spolku a vyrovnání výnosů daně z obrátu. Země, které byly plátcí v letech následujících po přistoupení nových spolkových zemí k finančnímu vyrovnání, musely do systému poskytnout zatím nejvyšší příspěvky v celé historii a právě tato skutečnost vyvolala nové debaty o nutné reformě federálního finančního systému.

4.1. Debaty o reformě systému finančního vyrovnání

Pokud si uvědomíme, v jaké situaci se nacházely nové spolkové země, je jasné, že by žádná taková reforma (pokud nemáme na mysli pouze „kosmetické úpravy“ dosavadního systému) nemohla proběhnout, aniž by se to negativně neprojevalo na jejich ekonomické situaci. Spolkové země, které tyto úvahy vynesly na světlo – Bavorsko a Bádensko-Württembersko –, ovšem požadovaly reformu od základů a na všech úrovních spolkového státu se rozpoutaly spory o zachování, resp. proměnu finančního vyrovnání. Tehdejší předseda Svobodné demokratické strany (Freie demokratische Partei, FDP) Wolfgang Gerhard se přiklonil k reformním požadavkům Bavorska a Bádenska, když prohlásil, že „nikdo nemůže považovat za spravedlivé, když musí země odvést více než polovinu svého ekonomického úspěchu do systému přerozdělení“.¹²⁴ Opačného názoru byl Joachim Poß ze Sociálně-demokratické strany Německa (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD), který tvrzení obou zemí, že jim jde o pouhé zmírnění dopadů systému finančního vyrovnání, označil za „neuvěřitelnou mystifikaci, protože Bavorsku a Bádensku jde o rozdělení LFA“.¹²⁵

Německý ústav pro výzkum hospodářství ve své týdenní zprávě č. 65 z roku 1998 uvádí, že „příjmy východoněmeckých zemí [z finančního vyrovnání, pozn. autorky] jsou o více než třetinu vyšší než příjmy západoněmeckých zemí [s výjimkou městských států,

¹²³ Busch, Ulrich: *Solidarischer Finanzausgleich...*, s. 26.

¹²⁴ *Die Welt*, 2. března 1998.

¹²⁵ *Ibidem*.

pozn. autorky]. Nové spolkové země se však musí v mnohem větší míře než staré spolkové země postarat o své obce, vzhledem k jejich extrémně slabým daňovým příjmům“.¹²⁶ Stejná zpráva dále uvádí, že „i kdyby ve východním Německu začal v příštích letech proces vzestupu, bylo by i nadále nutné, aby pokračovaly finanční transfery ze západu na východ. Pakliže by se západoněmecké země zřekly své zodpovědnosti, musel by jejich místo zastoupit spolek a spor o přerozdělení by poté neprobíhal mezi zeměmi, ale mezi spolkem a zeměmi“.¹²⁷

System finančního vyrovnání odmítala převážná většina ekonomů – stejně jako jeho předchůdce fungujícího do roku 1995 – jakožto neefektivní, neprůhledný a nespravedlivý. Vzhledem k tomu, že již jednotlivé části LFA jsou velmi komplikované, je finanční vyrovnání zemí jako celek přímo vzorovým příkladem neprůhlednosti a obtížnosti. Neexistuje však žádný rozumný důvod, aby tomu tak bylo. Příčinu je třeba hledat ve skutečnosti, že je celý systém výsledkem nespočetných politických kompromisů, při jejichž vyjednávání nehrála celková systematická finančního vyrovnání právě hlavní roli.¹²⁸ Na ekonomické argumenty se stále více nabalovaly také argumenty politické. Spor o novou podobu LFA mezi spolkem a zeměmi na straně jedné a mezi zeměmi finančně slabými a finančně silnými na straně druhé se dostal do fáze, kdy hlavní roli u všech zúčastněných hrály převážně fiskální motivy. Nebezdůvodně to byly právě bohaté země, které se stavěly proti LFA, a chudé země, které ho nejvíce bránily.¹²⁹

Objem finančního vyrovnání od roku 1995 strmě rostl a v roce 1999 dosáhl 14,6 miliardy DM, tedy čtyřnásobku objemu v roce 1989. K této částce přispělo Bádensko-Württembersko 3,4 miliardami DM a Bavorsko 3,1 miliardami DM (celkem tedy 45 %). Hesensko odvedlo nejvyšší sumu – 4,7 miliard, Severní Porýní-Vestfálsko 2,7 miliard a Hamburk 655 milionů DM. Především v Bavorsku byla finanční zátěž spojená s vyrovnáním dost citelná. Teprve od roku 1989 totiž patřilo k plátcům (zpočátku však odvádělo poměrně nízké, dvoumístné milionové částky), v roce 1992 se dokonce zařadilo mezi příjemce. Ale již v roce 1994 bylo povinno odvést 668,9 milionů DM a tento obnos se v následujících letech stále zvyšoval.¹³⁰

¹²⁶ Vesper, Dieter: Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost. In: *DIW Wochenberichte* 65, 1998, s. 140.

¹²⁷ *Ibidem*, s. 141.

¹²⁸ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs. In: Söllner, Fritz, Wilfert, Arno (Hrsg.): *Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates*. Physica-Verlag, Heidelberg 2001, s. 192.

¹²⁹ *Ibidem*, s. 181.

¹³⁰ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., str. 228.

Ve stejném období se také změnilo rozložení politických sil ve Spolkové republice. Po vítězství rudozelené koalice SPD a Zelených v hesenských zemských volbách v roce 1991 ztratila křesťansko-liberální koalice ve Spolkové radě většinu. Během roku 1994 se rozpadla fronta křesťanskodemokraticky vedených zemí ve východním Německu, v roce 1994 vládla CDU již pouze v Sasku. Od roku 1996 měly sociálnědemokratické, resp. rudozelené vlády ve Spolkové radě většinu. Většina z nich vládla v zemích, které v rámci finančního vyrovnání patřily mezi příjemce, s výjimkou rudozelených koalic v Hesensku a Severním Porýní-Vestfálsku.¹³¹ Tuto nerovnováhu pocítily jihoněmecké země ve chvíli, kdy se pokusily přesvědčit ostatní země o nutnosti finanční reformy. Již od roku 1997 nabízely – nejdříve na konferenci ministrů financí, poté na konferenci ministerských předsedů – jednání o možné reformě, která ovšem byla ze strany sociálnědemokraticky vedených zemí odkládána a později úplně odmítnuta.¹³²

V té chvíli se – již poněkoliťaté v krátké historii sjednoceného Německa – kvůli finančnímu vyrovnání rozbouřily politické vody.¹³³ Po zveřejnění výsledků finančního vyrovnání za rok 1996, z nichž jasně vyplynulo, že největším přispěvatelem do systému se opět stalo Hesensko, vyslovil prezident hesenského Účetního dvora Udo Müller požadavek na reformu finančního vyrovnání, neboť „současný systém vede k přílišné nivelizaci“ a „dlouhodobě není možné, aby finančně silné Hesensko, které vykazuje nejvyšší daňové příjmy v přepočtu na obyvatele, kleslo po provedení LFA v žebříčku zemí podle finanční síly na šesté místo a finančně slabé Sársko se naopak vyšplhalo z poslední na třetí příčku“.¹³⁴ Müller však nepovažoval za nutné, aby vládnoucí hesenská rudozelená koalice podávala kvůli LFA žalobu ke Spolkovému ústavnímu soudu, neboť „bude-li žalobu podávat Bádensko-Württembersko, není třeba, aby tak učinilo také Hesensko“.¹³⁵ O několik měsíců později se z Hesenska ozvaly také další hlasy volající po reformě dosavadního systému, mezi nimi i předseda frakce sociálnědemokratické strany v hesenském Zemském sněmu, Armin Clauss, který konkrétně požadoval navázání plateb určených chudým zemím na určitá úsporná kritéria a prohlásil, že „není možné nadále trpět, že Hesensko jako jedna z bohatých zemí neustále odvádí peníze strukturálně slabým

¹³¹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 228.

¹³² *Süddeutsche Zeitung*, 25. 8. 1999, Nr. 195, s. 5.

¹³³ K reformě federálních vztahů vyzývali v té době osobnosti z hospodářských, vědeckých i politických kruhů, mezi nimi také bývalý prezident Roman Herzog nebo bývalý ministr financí Theodor Waigel. Možná reforma se také stala často probíraným tématem v médiích. In: Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 230.

¹³⁴ Rechnungshof rügt Hessens Schuldenpolitik und die Personalausgaben. In: *FAZ*, 14. 2. 1997, Nr. 38, s. 5.

¹³⁵ *Ibidem*.

zemím, ačkoli si tyto země dovolují věci, které si Hesensko již dlouho dovolit nemůže a ani nechce“.¹³⁶

Z Hesenska zazněl jasný požadavek na naprosto nezbytnou změnu systému LFA. Armin Clauss označil ve svém proslovu koncem července 1997 Hesensko za „pokladníka celého národa“¹³⁷ a vyjádřil naději, že k nové úpravě finančního vyrovnání by mohlo dojít na základě jednání mezi zúčastněnými. Teprve pokud se tak nestane, bude Hesensko spolu s dalšími státy hledat řešení u Spolkového ústavního soudu v Karlsruhe, což na půdě hesenského Zemského sněmu silně podporovala strana Zelených.¹³⁸ Hesenský ministerský předseda Hans Eichel (SPD) naopak vyzval „chudé“ země, aby si uvědomily, že „solidarita není jednosměrná ulice“,¹³⁹ k níž se Hesensko „sice hlásí, ale neměla by ve svém důsledku vést k tomu, že nebudeme více schopni financovat naše vzdělání, naši bezpečnost, výstavbu našich bytů a silnic“.¹⁴⁰ Svou výzvu k provedení daňové reformy poté podpořil příkladem stále se zvyšující nezaměstnanosti, se kterou se Hesensko potýkalo, ačkoli ve stejné době vykazovalo značný hospodářský růst.¹⁴¹

Je zajímavé, že ačkoli se proti stávajícímu systému finančního vyrovnání stavěli v Hesensku veřejní činitelé napříč politickým spektrem, v dalších dvou zemích, které zvažovaly podání žaloby ke Spolkovému ústavnímu soudu, tedy v Bavorsku a Bádensku-Württembersku, se to týkalo především unijních politiků.¹⁴² Z obou zemí se ozývaly hlasy, žalující, že „[Bavorsko a Bádensko-Württembersko] jsou vinou systému vyrovnání [...] spolkovými zeměmi okrádány o plody jejich úspěšné hospodářské a strukturální politiky.“¹⁴³ Bádensko-württemberský ministerský předseda Erwin Teufel (CDU) řekl, že „kdyby nebylo vysokých odvodů ve prospěch jiných spolkových zemí v rámci LFA, nemuselo by se Bádensko-Württembersko zadlužovat. To, co my uspoříme, musíme odvést jiným zemím. Jsme sice solidární, ale nenecháme se vyždímat. Platíme do bezedného sudu“.¹⁴⁴

¹³⁶ *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 27. 4. 1997, Nr. 17, s. 10.

¹³⁷ „Zahlmeister der Nation“. In: *FAZ*, 25. 7. 1997, Nr. 170, s. 4.

¹³⁸ Hesensští Zelení se zasazovali za provedení reformy, která by zajistila, že převážná většina daňových příjmů zůstane k dispozici té zemi, která tyto daně vybrala a nebude tak určena k přerozdělení. Hesensko totiž musí z každého podílu na daňovém výnosu, který leží nad spolkovým průměrem, odvést až 80 % do LFA. Podle Zelených by již 50% odvod byl dostačujícím. In: *FAZ*, 26. 7. 1997, Nr. 171, s. 53.

¹³⁹ Hessen sieht sich als Zahlmeister. In: *FAZ*, 25. 7. 1997, Nr. 170, s. 4.

¹⁴⁰ Eichel fordert gerechteren Finanzausgleich. In: *FAZ*, 2. 1. 1998, Nr. 1, s. 45.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Unie – označení pro politiky zastupující Křesťanskou demokratickou unii CDU a její bavorskou „sestru“ Křesťansko-sociální unii CSU.

¹⁴³ „Finanzausgleich prüfen lassen“. In: *FAZ*, 15. 4. 1997, Nr. 87, s. 4.

¹⁴⁴ „Wir zahlen in ein Fass ohne Boden“. In: *FAZ*, 18. 12. 1997, Nr. 294, s. 4.

Obě země svůj požadavek na novou úpravu LFA podpořily na společné tiskové konferenci v Mnichově 15. října 1997, kde jejich ministři financí Erwin Huber (CSU) a Gerhard Mayer-Vorfelder (CDU) představili znalecký posudek vypracovaný Hans-Wolfgangem Arndtem, který dal jejich kritice a požadavkům zapravdu.¹⁴⁵ Obě země se chtěly nejprve pokusit najít možné řešení s ostatními spolkovými zeměmi. Teprve kdyby společná jednání nevedla ke kompromisu, neviděly by oba státy jinou možnost, než celou věc předat Spolkovému ústavnímu soudu.¹⁴⁶ O tom mělo být rozhodnuto nejpozději do poloviny roku 1998. Erwin Huber přitom řekl, že „těch několik málo plátců LFA již ztratilo ve vztahu k početnější skupině příjemců jakoukoli výhodnou pozici pro vyjednávání; i přesto ale doufám v dosažení kompromisu“.¹⁴⁷ Mayer-Vorfelder pak poukázal na to, že „dosavadní finanční vyrovnání v sobě neobsahovalo žádné podněty k úspornějšímu hospodaření“¹⁴⁸ a vyslovil také otázku možného nového uspořádání spolkových zemí.

Proti výrokům bavorského a bádensko-württemberského ministerského předsedy, kteří systém finančního vyrovnání označili za nespravedlivý, se ohradili představitelé příjemců vyrovnávacích plateb. Mezi nimi i brémský finanční senátor Nölle (CDU), podle něhož by si výše zmínění měli uvědomit, že „finanční vyrovnání je také vyjádřením principu solidarity“ a připomněl také, že „Bavorsko bylo po několik desetiletí příjemcem miliardových příspěvků z tohoto systému“.¹⁴⁹

Podobně jako Nölle bránil finanční vyrovnání také šéf sárské SPD a předseda její frakce v Zemském sněmu Reinhard Klimmt, který vyjádřil přesvědčení, že „pokud Bavorska a Bádenska-Württemberska odstříhnout se ústavní stížností ze solidárního systému, nedopadne na úrodnou půdu. Země, která stejně jako Bavorsko téměř 35 let profitovala z finančního vyrovnání, by se měla chovat zdrženlivěji, pokud se dostala do situace, v níž je nucena převzít zodpovědnost“.¹⁵⁰ Klimmt ovšem také připomněl, že z celého objemu financí určeného k přerozdělení získaly staré spolkové země pouze 1,2 miliardy, kdežto podíl nových spolkových zemí obnášel více než 10 miliard.¹⁵¹

Berlínský starosta Eberhard Diepgen (CDU) naopak pohrozil, že by byl v případě podání ústavní žaloby proti finančnímu vyrovnání zemí ze strany Bavorska a Bádenska-

¹⁴⁵ Bayern und Baden-Württemberg legen Gutachten vor. In: *FAZ*, 16. 10. 1997, Nr. 240, s. 17.

¹⁴⁶ Bayern und Baden-Württemberg erwägen Verfassungsklage. In: *FAZ*, 8. 7. 1997, Nr. 155, s. 5.

¹⁴⁷ Bayern und Baden-Württemberg legen Gutachten vor. In: *FAZ*, 16. 10. 1997, Nr. 240, s. 17.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Widerspruch gegen Stoiber und Teufel. In: *FAZ*, 9. 7. 1998, Nr. 156, s. 5.

¹⁵⁰ Klimmt verteidigt den Länderfinanzausgleich. In: *FAZ*, 4. 11. 1997, Nr. 256, s. 4.

¹⁵¹ *FAZ*, 4. 11. 1997, Nr. 256, s. 4.

Württembergu nucen podniknout právní kroky vedoucí proti žalobám.¹⁵² Berlínská finanční senátorka Annette Fugmann-Heesing, která v letech 1991–1994 zastávala post hesenské ministryně financí, Diepgenovo prohlášení podpořila a šla ještě dál, když bavorského ministerského předsedu Stoibera nazvala „předalpským Miloševičem“,¹⁵³ který by nejraději změnil systém finančního vyrovnání, který je pro Bavorsko sice nákladný, ale pro Berlín nezbytný; takový krok by ovšem mohl vést až k rozpadu federálního systému Spolkové republiky jako takového. „Německo není Jugoslávie“,¹⁵⁴ podotkla Fugmann-Heesing.

Na stranu bavorského a bádensko-württemberského požadavku se naopak postavilo Sasko, které patřilo mezi příjemce nejvyšších částek z finančního vyrovnání. Saský ministerský předseda Kurt Biedenkopf se domníval, že změna federálních vztahů by mohla dát vzniknout skutečné konkurenci mezi zeměmi, a tím je podnítit ke zlepšení vlastního výkonu. „Musíme se naučit akceptovat větší rozdíly v našich životních úrovních. Země musí být ve své rozpočtové politice kreativní,“ řekl Biedenkopf.¹⁵⁵

Nejistota o budoucnost finančního vyrovnání, ostré výměny názorů a neutuchající příliv výčitek na věčné téma „co si který stát může a nemůže dovolit podporovat ze státních financí“ vyvrcholily 25. června 1998, kdy Bavorsko a Bádensko-Württembersko dodržely svůj slib a celý spor předaly k projednání Spolkovému ústavnímu soudu v Karlsruhe poté, co se na společných jednáních mezi všemi spolkovými zeměmi nepodařilo nalézt kompromis o možné nové podobě finančního vyrovnání. Ačkoli Hesensko ještě několik měsíců předtím uvažovalo, že se k žalobě připojí, nakonec tak neučinilo, což hesenský ministr financí, Karl Starzacher odůvodnil tím, že právní znalecký posudek, který sloužil jako základ podané žaloby, nezaručuje úspěch při jednání. Proto se hesenská vláda rozhodla podat na podzim téhož roku vlastní žalobu.¹⁵⁶

Zbylé dvě země, které v době podání žaloby patřily mezi plátce finančního vyrovnání, tedy Hamburk a Severní Porýní-Vestfálsko, se k žalobě nepřipojily. Z politických kruhů (především z řad představitelů SPD a CDU) Severního Porýní-Vestfálska se dokonce ozvala ostrá kritika této žaloby. Tamní ministr financí Heinz Schleußer (SPD) řekl již o několik dní dříve v rozhovoru pro *Kölner Zeitung*, že „korektury LFA považuje za nevyhnutelné. Žalobu k Spolkovému ústavnímu soudu ovšem

¹⁵² Berlin droht Bayern und Baden-Württemberg. In: *FAZ*, 3. 1. 1998, Nr. 2, s. 2.

¹⁵³ Fugmann-Heesing: Zerfall des föderalen Systems nicht zulassen. In: *FAZ*, 15. 1. 1998, Nr. 12, s. 4.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ *Süddeutsche Zeitung*, 31. 1. 2000, Nr. 24, s. 11.

¹⁵⁶ *FAZ*, 30. 7. 1998, Nr. 174/31, s. 1.

pokládá za právně pochybnou, jakož i politicky špatnou“.¹⁵⁷ Hamburk se v podstatě přidal na stranu příjemců, když celou žalobu odmítl. Finanční senátorka Ingrid Nümann-Seidewinkel to vysvětlila tím, že „celá žaloba je právně nepodložená, v mnoha částech nepřipustná“¹⁵⁸ a ve svém finančně-politickém záměru destruktivní“.¹⁵⁹ Hamburk neodmítl změnu finančního vyrovnání, požadoval však, aby byla jednání vedena v politické rovině, nikoli soudní cestou.

Že ve sporu zemí o finanční vyrovnání nešlo vždy jen o existenciální zajištění malých zemí a sociální smír na východě Německa, ale také o politické a ideologické hodnoty, dokazuje například výrok šéfa bavorské státní kanceláře Erwina Hubera, který na počátku roku 1999 vyhrožoval v jednom rozhovoru, že „Bavorsko nebude nečinně přihlížet, jak se SPD snaží s pomocí PDS znovu nastolit socialismus.“ Jako rozhodující přispěvatel do systému finančního vyrovnání Bavorsko „nepřipustí, aby byly peníze určené na obnovu východu (Aufbau-Ost) zneužity pro obnovu komunismu na východě (Kommunismus-Aufbau-Ost)“.¹⁶⁰ Když v roce 2001 vznikla v Berlíně koaliční vláda SPD a PDS, pohrozil dokonce hesenský ministerský předseda Koch omezením příspěvků v rámci finančního vyrovnání.¹⁶¹

4.2. Rozsudky Spolkového ústavního soudu ve věci finančního vyrovnání

Jak již bylo řečeno výše, byla celá věc v červnu 1998 předána k projednání Spolkovému ústavnímu soudu. Nebyla to ovšem první stížnost, kterou se kvůli finančnímu vyrovnání musel Spolkový ústavní soud zabývat.

4.2.1. Rozsudek 1. Senátu Spolkového ústavního soudu z 20. února 1952 (BVerfGE 1, 117)

Poprvé se celá záležitost dostala před Spolkovým ústavním soudem v roce 1952. Vláda spolkové země Württembersko-Bádensko tehdy považovala Zákon o finančním vyrovnání

¹⁵⁷ Kritik aus SPD und CDU an Klage gegen Finanzausgleich. In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 21. 6. 1998, Nr. 25, s. 2.

¹⁵⁸ Senátorka Nümann-Seidewinkel poukazovala např. na obsahovou stránku žaloby, v níž Bavorsko a Bádensko-Württembersko zpochybňovaly například požadavek na zohlednění situace městských států. O tomto aspektu finančního vyrovnání však Spolkový ústavní soud již dvakrát rozhodl, nebylo tedy potřeba požadovat nové projednání tohoto tématu. In: *Das Zählerland Hamburg kritisiert Klage gegen Finanzausgleich*. In: *FAZ*, 22. 4. 1999, Nr. 93, s. 18.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Süddeutsche Zeitung*, 8. 1. 1999, Nr. 5, s. 5.

¹⁶¹ Koch droht der SPD in Berlin wegen des geplanten PDS-Bündnisses. In: *Handelsblatt*, 13. 6. 2001 (online archiv).

z několika důvodů za protiústavní. Mimo jiné se jednalo o to, že se prohřešuje proti rozpočtové samostatnosti spolkových zemí, která je zajištěna článkem 109 Základního zákona, protože nebere ohled na výkonnost plátců finančního vyrovnání (finančně silných zemí) a místo povoleného přiměřeného vyrovnání zapřičiňuje úplnou nivelizaci. K této žalobě se posléze přidal i Senát městského státu Hamburk.

Spolkový ústavní soud však rozhodl¹⁶², že předpisy, které žalobce považoval za protiústavní, jsou slučitelné se Základním zákonem Spolkové republiky.¹⁶³ Spolkový ústavní soud se ve svém rozsudku zabýval například tím, že ústavou proklamovaný „spolkový princip“ nespočívá pouze v právech jednotlivých spolkových zemí, ale také v jejich povinnostech. Jednou z těchto povinností je, že finančně silné země v určitých mezích vypomáhají zemím finančně slabým. Podle Spolkového ústavního soudu „je otázka, v jaké míře může být prováděno finanční vyrovnání, spíše otázkou finančně-politickou, nikoli ústavněprávní“.¹⁶⁴

4.2.2. Rozsudek 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 24. června 1986 (BVerfGE 72, 330)

Bádensko-Württembersko, Brémy, Hamburk, Hesensko, Severní Porýní-Vestfálsko a Sársko podaly v roce 1986 žalobu k Spolkovému ústavnímu soudu, v níž požadovaly prokázat, že některé paragrafy a odstavce¹⁶⁵ Zákona o finančním vyrovnání nejsou slučitelné s článkem 107 Základního zákona, a jsou tím pádem protiústavní. Spolkový ústavní soud poté rozhodoval o obsahu jednotlivých žalovaných paragrafů, mimo jiné o normativním obsahu článku 107 GG a také o rozdělení daně z příjmu, o používání pojmu „finanční síla“, umělému navyšování počtu obyvatel některých států nebo o doplňkových dotacích spolku.¹⁶⁶

Význam rozsudku Spolkového ústavního soudu¹⁶⁷ v tomto případě spočívá především v tom, že se mnohem intenzivněji zabýval odůvodněním finančních transferů a poprvé uznal objem a intenzitu finančního vyrovnání za ústavněprávní problém. Země vynesemím rozsudku ztratily možnost volného vyjednání finančního vyrovnání mezi sebou,

¹⁶² Rozsudek 1. Senátu Spolkového ústavního soudu z 20. února 1952 (BVerfGE 1, 117).

¹⁶³ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 70–71.

¹⁶⁴ Ibidem, s. 73.

¹⁶⁵ Konkrétně se jednalo o paragrafy 7 odst. 1–4, 9 odst. 2, 10 odst. 2 věta 2 a odst. 4–7, 11 a odst. 1 a 2 Zákona o finančním vyrovnání.

¹⁶⁶ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 74–81.

¹⁶⁷ Rozsudek 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 24. června 1986 (BVerfGE 72, 330).

neboť toto bylo přeneseno do výhradní kompetence spolkového zákonodárce. Soud rovněž určil jasná kritéria ústavního finančního vyrovnání, čímž nechal zákonodárci finančního vyrovnání pouze malý, resp. žádný prostor k jednání. Důležité také bylo, že soud vyložil pojem „finanční síla“ mnohem podrobněji než pouze ve vztahu k výši daňových výnosů.¹⁶⁸

4.2.3. Rozsudek 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 27. května 1992 (BVerfGE 86, 148)

Senát svobodného hanzovního města Brémy a hanzovního města Hamburk a vlády Sársko a Šlesvicka-Holštýnska vznesly k Spolkovému ústavnímu soudu žádost o přezkoumání slučitelnosti různých předpisů Zákona o finančním vyrovnání s článkem 107 odst. 2 Základního zákona.¹⁶⁹ Významným tématem pak byl pohled Spolkového ústavního soudu na zásah spolku v případě, že se některá ze zemí ocitne v tíživé finanční situaci – Brémy a Sársko se v té době nacházely v rozpočtové tísni.

Rozsudek z května 1992¹⁷⁰ prohlubuje a doplňuje rozsudek z června 1986 a Spolkového ústavního soudu jím pokračoval v linii výkladu příslušných článků Základního zákona, kterou započal již v roce 1952. Spolkový ústavní soud svým rozsudkem mimo jiné potvrdil, že v rámci „spolkového principu“ leží povinnost pomáhat slabším členům spolku nejen na bedrech spolku, ale také jeho ostatních členů – spolkových zemí. Pokud jde o rozpočtovou tíseň Sársko, rozhodl soud, že dodatkové dotace státu ve výši 75 milionů marek, které Sársko získalo, jsou v souladu s výkladem článku 107 GG, nicméně nárok na další dotace, které by byly potřeba k účinné sanaci rozpočtu, z článku 107 GG nevyplývá.

Rozsudek Spolkový ústavní soud se týkal nejenom rozpočtové nouze Brém a Sársko (zavázal spolek k zajištění doplňkových příspěvků (BEZ) určených k sanování rozpočtu obou států), ale rozvinul také úvahy nad možným účinkem finančního vyrovnání poté, kdy na konci roku 1994 přestane platit zvláštní úprava.¹⁷¹ Z ekonomického hlediska je možné označit tento rozsudek za velmi problematický – soud totiž neobjasnil, co přesně lze pod pojmem „rozpočtová nouze“ chápat. Zůstalo nejasné, za jakých podmínek mohou spolkové země v budoucnu stav rozpočtové nouze vyhlásit. Vzhledem k tomu, že by byl spolek povinen finančně řešit každou takovou situaci, mohl tento rozsudek představovat

¹⁶⁸ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 82.

¹⁶⁹ Ibidem, s. 83.

¹⁷⁰ Rozsudek 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 27. května 1992 (BVerfGE 86, 148).

¹⁷¹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 218.

popud k nadměrnému zadlužování spolkových zemí, které by se spoléhaly, že spolek uhradí jakékoli finanční nedostatky, které se objeví v jejich rozpočtu.¹⁷²

4.2.4. Rozsudek 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 11. listopadu 1999 (BVerfGE 101, 158)

Patrně nejvýznamnější rozsudek, který donutil zákonodárce k poměrně významné proměně dosavadního systému finančního vyrovnání, vynesl Spolkový ústavní soud v listopadu 1999¹⁷³.

4.2.4.1. Konflikt mezi plátcí a příjemci finančního vyrovnání

Spolkové země Bavorsko a Bádensko-Württembersko podaly 25. června 1998 návrh na potvrzení neslučitelnosti některých paragrafů Zákona o finančním vyrovnání (Finanzausgleichgesetz, FAG) se Základním zákonem Spolkové republiky. O několik měsíců později podala podobný návrh také spolková země Hesensko. Stalo se tak pět let poté, kdy byl tento zákon jednoduše schválen a tři roky poté, kdy nabyl platnosti. Vlády Brém, Dolního Saska a Šlesvicka-Holštýnska naopak žádaly Spolkový ústavní soud, aby prokázal, že tyto předpisy FAG jsou se Základním zákonem slučitelné. Durynsko a Sasko, které byly taktéž oprávněny vyjádřit se k žalobě, se přidaly na stranu původních žalobců a označily některá napadená ustanovení za protiústavní a FAG sám o sobě za nesrozumitelný a nepřehledný.¹⁷⁴

Dalším předmětem žaloby byly dotace určené na vyrovnání deficitů, které podle mínění žalujících zemí snižují motivaci zvyšovat vlastní příjmy, protože jsou poskytovány v určité procentní výši rozdílu vůči zemskému průměru. Tím spolek nerespektuje ústavou daný zákaz přílišného vyrovnávání rozdílů. Žalovány byly také doplňkové příspěvky státu k hrazení nákladů vzniklých politickým vedením, které rovněž nesplňují ústavněprávní předpoklady oprávněnosti příspěvků pro zvláštní potřebu. Již skutečnost, že tyto příspěvky získává devět z 16 spolkových zemí, hovoří proti tomu, že se jedná o „zvláštní“ potřebu. Od roku 1993 přitom tyto příspěvky exponenciálně rostly, a jestliže se jejich výše přepočítá na počet obyvatel konkrétní země, vyjdou najevo značné rozdíly, které se ne

¹⁷² Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 191.

¹⁷³ Rozsudek 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 11. listopadu 1999 (BVerfGE 101, 158).

¹⁷⁴ Rozsudek Spolkového ústavního soudu, BVerfG, 2 BvF 2/98 z 11. 11. 1999, odst. 233. Dostupné na WWW: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs19991111_2bvf000298.html. Citováno 5. 12. 2009.

vždy dají vysvětlit „malou rozlohou“ země (na jejímž základě by měly být přidělovány), ale spíše závisí na důsledcích autonomních politických rozhodnutí zemí.¹⁷⁵

S požadavkem přiměřeného vyrovnání nejsou podle žalujících zemí slučitelné ani tzv. přechodné příspěvky (určené k náhradě důsledků sjednocení Německa). Vzhledem k tomu, že od sjednocení Německa uplynulo již několik let a situace v celém státě se výrazně změnila, není požadavek jednotlivých zemí na získání tohoto příspěvku odůvodnitelný. Posledním bodem žaloby je potom systém finančního vyrovnání jako celek. I ten podle žalujících zemí odporuje zákazu přílišného vyrovnávání finanční síly. Po provedení všech stupňů finančního vyrovnání v roce 1997 se například finanční síla Bádenska-Württemberska v přepočtu na obyvatele snížila z původních 110,7 % před vyrovnáním na 97,3 % po posledním stupni vyrovnání. Klesla tak pod spolkový průměr. Celkově mělo finanční vyrovnání v roce 1997 za následek, že byla průměrná finanční síla ekonomicky silných zemí po vyrovnání nižší než průměrná finanční síla finančně slabých zemí.¹⁷⁶

Edmund Stoiber označil „povolání Spolkového ústavního soudu za poslední prostředek, který by mohl popohnat reformu systému vyrovnání, poté co nebylo možné dosáhnout řešení během jednání mezi zeměmi. V současném systému je výkon zemí trestán.“¹⁷⁷ Roland Koch pak označil za „nepřiměřené, když je pořadí zemí podle finanční síly po provedení vyrovnání obráceno naruby,“ a zároveň položil otázku, „zda je v době vlakové a letecké dopravy ještě spravedlivé, připočítávat některým zemím zvláštní příspěvky na údržbu přístavů“.¹⁷⁸

4.2.4.2. Rozsudek Spolkového ústavního soudu a reakce na něj

Dne 11. listopadu 1999 oznámil Spolkový ústavní soud své rozhodnutí ve věci kontrolního řízení, k němuž daly podnět spolkové země Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko. Soud nezamítl platný Zákon o finančním vyrovnání, ale požádal o jeho přezkoumání ve dvou krocích, a to v poměrně krátkém termínu, do konce roku 2004. Do té doby musel zákonodárce (spolek) schválit přepracovaný a ve svých pravidlech přijatelně zdůvodněný nový Zákon o finančním vyrovnání, který musel vstoupit v platnost nejpozději k 1. 1. 2005. Ve svém rozsudku soud zdůraznil, že „s ohledem na historická práva je

¹⁷⁵ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 234.

¹⁷⁶ BVerfG, 2 BvF 2/98 z 11. 11. 1999, odst. 231.

¹⁷⁷ Länderfinanzausgleich: Diepgen warnt vor dem Bankrott Berlins. In: *Spiegel Online*, 22. 9. 1999.

¹⁷⁸ Länderfinanzausgleich: Diepgen warnt vor dem Bankrott Berlins. In: *Spiegel Online*, 22. 9. 1999.

ochrana historické individuality různých zemí a regionální pluralita Německa považována za důležitý cíl spolkového uspořádání. Předpokladem je samozřejmě jistá míra finanční autonomie [...] Spolkový princip konkurence mezi jednotlivými zeměmi předpokládá příjem určitého množství finančních prostředků. Úplné vyrovnání finančních rozdílů, tak jak je upraveno v současném zákoně o finančním vyrovnání, proto odporuje tomuto základnímu principu“.¹⁷⁹

Spolkový ústavní soud rozhodl, že doposud platná pravidla finančního vyrovnání nejsou nadále v souladu se Základním zákonem. Kritika soudu se ani tak neobraca proti materiálnímu obsahu Zákona o finančním vyrovnání, jakož spíše proti jeho nedostatečné transparentnosti, nedostatečně zdůvodněným a těžce akceptovatelným pravidlům a také prostým politickým kompromisům, které umožnily schválení tohoto zákona.¹⁸⁰ Ke konkrétním otázkám, které vznesly tři žalující spolkové země, nezaujal soud rozhodné postavení, odkázal však na svá dřívější rozhodnutí a zdůraznil tak návaznost své judikatury. Zdůraznil také, že pro zachování všech prvků dosavadního finančního vyrovnání bude nezbytné odůvodnit, proč existuje v podobě, v jaké existuje a toto odůvodnění musí být založeno na normách Základního zákona.¹⁸¹

Ještě než bude v roce 2004 schválen nový FAG, uložil Spolkový ústavní soud zákonodárcům konkretizovat a doplnit zásady finančního vyrovnání, tak jak jsou obsaženy v čl. 107 Základního zákona. Požadoval „pevně stanovit kritéria pro určování příjmů a výdajů spolku a zemí, podle nichž jsou určovány podíly na daňových výnosech spolku i zemí“.¹⁸² Vzniknout měl „Zákon o ústavu konkretizujících všeobecných kritériích pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání mezi zeměmi jakož i pro zajištění doplňkových příspěvků států“ (zkráceně tedy Zákon o kritériích, v textu dále jako Maßstäbengesetz, MaßstG, viz kapitola 6.1.),¹⁸³ který obsahově objasní principy finančního vyrovnání a jasně jmenuje kritéria přidělování a vyrovnání.¹⁸⁴

Soud požadoval od zákonodárců jasnější definici „finanční síly“ jakožto kritéria pro vyrovnávání. Definoval finanční sílu jako „finanční příjem“, ne jako poměr výnosů a

¹⁷⁹ BVerfG, 2 BvF 2/98 z 11. 11. 1999, odstavec 213.

¹⁸⁰ Již ve svých dřívějších rozsudcích poukázal Spolkový ústavní soud na to, že sama politická většina, natož konsensus jednotlivých aktérů spolkového státu, není dostatečnou legitimací pro vytváření pravidel finančního vyrovnání. Mnohem více záleží na objektivních indikátorech a přijatelných odůvodněních.

¹⁸¹ Renzsch, Wolfgang: Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

¹⁸² BVerfG, 2 BvF 2/98 z 11. 11. 1999, odst. 274.

¹⁸³ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG).

¹⁸⁴ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 23.

zvláštních finančních zátěží vzniklých na základě plnění úkolů.¹⁸⁵ Vzhledem k tomu, že Základní zákon uznává jako významné kritérium počet obyvatel, požadoval Spolkový ústavní soud zvláštní přezkoumání nároků řidčeji osídlených zemí.

Kriticky se soud vyjádřil i k doplňkovým příspěvkům spolku, které umožňovaly „doplňkové korektury, ale nenahrazovaly ani horizontální finanční vyrovnání, ani vertikální přerozdělení daní mezi spolkem a zeměmi“.¹⁸⁶ Soud kritizoval především to, že působení dosavadní praxe finančního vyrovnávání a doplňkových příspěvků zašlo tak daleko, že v hodnocení spolkových zemí padají finančně silné země za ty finančně slabé, a proto je toto pořadí podle finanční síly prakticky postaveno na hlavu.¹⁸⁷

Rozsudek neobsahoval žádné konkrétní požadavky na novou podobu Zákonu o finančním vyrovnání, očekávalo se však, že bude stejně jako zákony předchozí vycházet z článků Základního zákona, které se týkají finančního vyrovnání a bude ve své postatě konkrétnější než jeho předchůdci. Pakliže by zákonodárce k 1. 1. 2003 nepředložil a neschválil Zákon o kritériích, stal by se podle rozsudku k 1. 1. 2005 Zákon o finančním vyrovnání protiústavním a nulitním.¹⁸⁸

Časový rámec, který Spolkový ústavní soud spolku pro splnění tohoto úkolu vymezil, byl poměrně krátký – pouhé dva roky.¹⁸⁹ Od počátku také bylo jasné, že najít kompromis mezi požadavky spolku a zemí a především mezi požadavky zemí bohatých a chudých, nebude úplně snadné. Očekávalo se také, že bude dosaženo spíše dílčího řešení na základě dosavadního vývoje, než nějakého velkého kroku, který by zásadně proměnil německý finanční federalismus. Ve výsledku hrozilo bohatým zemím spíše větší zatížení než zisky, východoněmecké země snad mohly svou pozici zlepšit stejně tak jako spolek.¹⁹⁰

Spolkový ústavní soud se ve svém rozsudku zabýval také problematikou vertikálního rozdělení daní mezi spolkem a zeměmi podle článku 106 GG, ačkoli toto vůbec nebylo předmětem stížnosti podané třemi platícími zeměmi.¹⁹¹ Vyzval zákonodárce, aby zohlednil „nutné výdaje, na něž mají spolek i země nárok“, přičemž objem těchto

¹⁸⁵ BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 314.

¹⁸⁶ BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 314.

¹⁸⁷ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 26.

¹⁸⁸ Renzsch, Wolfgang: Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>. Kapitola Das Problem.

¹⁸⁹ Spolkový ústavní soud však při určení tohoto časového rámce přihlédl ke skutečnosti, že již v prosinci 1998 rozhodl kancléř a ministři předsedové spolkových zemí o nutnosti přezkoumat rozdělení úkolů a finanční vztahy mezi spolkem a zeměmi, to vše s cílem „modernizace spolkového státu“. In: Renzsch, Wolfgang: Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

výdajů je třeba stanovovat s ohledem na „několikaleté finanční plánování a nutnou kontinuitu“. Potřeby zemí je potřeba odsouhlasit v rámci „spravedlivého vyrovnání, které zabrání přílišnému zatížení daňových poplatníků a zajistí jednotnou životní úroveň na celém území spolkového státu“.¹⁹² Nejlepším řešením tohoto problému se jevílo přejít na základě změny konkrétních článků ústavy od spojeného k oddělenému daňovému systému, neboť právě v příklonu k spojenému systému viděla většina ekonomů hlavní příčinu tehdejších problémů finančního vyrovnání. Ať už byla tato změna žádoucí, či nikoli, nebylo možné změnu ústavy kvůli politicky rozdílným názorům prosadit do konce roku v takové podobě, která by vyhovovala požadavkům Spolkového ústavního soudu. Snazším se ukázalo definování konkrétních kritérií tehdejšího statu quo, přesně jak to navrhoval soud ve svém rozsudku.¹⁹³

O něco méně problematické bylo upřesnění nejasných právních pojmů z článku 107 GG tak, jak je kritizoval Spolkový ústavní soud, neboť se zákonodárce mohl obrátit přímo na jeho konkrétní rozsudky. Podstatné přitom bylo, aby se všichni řídili představami soudu o „přiměřeném“ finančním vyrovnání. Komplikace mohly vyvstat při novém definování jednotlivých součástí LFA. Vzhledem k tomu, že Spolkový ústavní soud sám definoval pojem „finanční síla“, nebude do budoucna možné používat původně platnou úpravu pro výpočet náhrad některým zemím za udržování přístavů.¹⁹⁴ Spolkový ústavní soud tyto příspěvky sice výslovně nezakázal, aby však na ně měly země nárok, musely by ty z nich, které udržují celostátně významné přístavy, odůvodnit, v jaké míře a proč požadují k tomuto účelu spolkové příspěvky a jakým způsobem se mořské přístavy liší například od letišť nebo od říčních přístavů, na jejichž údržbu země žádné spolkové příspěvky nezískávají.¹⁹⁵ Spolkový ústavní soud rozhodl, že zohlednění těchto nákladů bude třeba podrobit dalšímu přezkoumání, protože jejich existence odporuje předchozím výrokům soudu o příspěvcích pro financování zvláštních potřeb.

Dalším bodem rozsudku bylo rozhodnutí o doplňkových příspěvcích spolku, především jejich výši, která byla podle názoru soudu principiálně neslučitelná s jejich účelem („umožněním doplňkových korektur“) a byla ospravedlnitelná pouze výjimečně v případě příspěvků pro krytí zvláštních potřeb, které vyvstaly novým

¹⁹² BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 287.

¹⁹³ Renzsch, Wolfgang: Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Spolek by tak například musel jednat s Hesenskem o tom, zda je potřeba extrémní výdaje, které mu vznikají kvůli údržbě letiště ve Frankfurtu nad Mohanem, zahrnout do finančního vyrovnání. In: BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 203.

spolkovým zemí v důsledku rozdělení německého státu po druhé světové válce. Podle soudu bylo nezbytně nutné, vypracovat specifická kritéria, podle nichž bude možné určit, kdy lze zemi označit za „finančně slabou“ a deficitní BEZ¹⁹⁶ tak nebudou přidělovány pouze na základě výsledku finančního vyrovnání zemí (tedy LFA). BEZ měly mít do budoucna pouze charakter výjimečných příspěvků a jejich přidělení by mělo být dobře zdůvodněno. Soud naopak nekritizoval zvláštní příspěvky určené k odbourání zátěže vzniklé rozdělením zemí, k financování rozpočtové nouze a pro určité finančně slabé staré spolkové země.¹⁹⁷

Jako protiústavní označil Spolkový ústavní soud také umělé navyšování počtu obyvatel městských států¹⁹⁸ před provedením finančního vyrovnání. Ještě v roce 1992 přitom zastával opačný názor. Od té doby se však mezi městské státy zařadil také Berlín, jehož „historická i ekonomická situace“ je naprosto jiného rázu než situace hanzovních měst Brém a Hamburku. Počet „násobených“ obyvatel se tím více než zdvojnásobil a použití tohoto násobení na Berlín se nezakládalo na spolehlivých a objektivních indikátorech, které nikdy nebyly finančně prověřeny.¹⁹⁹ Strukturální odlišnost městských států se navíc dotýkala pouze okolních zemí, jejichž obyvatelé těžili z infrastruktury a služeb městských států. Požadavek na rovné zacházení v rámci federálního státu by umožnil určité finanční vyrovnání pouze na účet zemí, které mohou mít určité výhody ze zařízení a služeb městských států. Není třeba do tohoto vyrovnání zahrnovat i další spolkové země.²⁰⁰

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu mělo dalekosáhlé finanční následky především pro horizontální, ale také pro vertikální finanční vyrovnání ve Spolkové republice. Významné jsou především vysoce smířčí rozhodnutí o úpravě vertikálního rozdělení výnosu z daně z obrátu, o vyrovnávací úrovni LFA a o podmínkách poskytování

¹⁹⁶ Jako deficitní BEZ jsou označovány ty příspěvky, které spolek poskytuje zemím, kterým nebyla při finančním vyrovnání zemí navýšena jejich síla na spolkový průměr (100 %) a to ve výši 90 % chybějící částky.

¹⁹⁷ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 198.

¹⁹⁸ Původ tohoto opatření sahá až do roku 1932, kdy vznikla hopotéza, podle které s rostoucí velikostí obce vzrůstají také její finanční potřeby. Tato domněnka však nebyla od té doby empiricky doložena. In: BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 210.

¹⁹⁹ BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 206.

²⁰⁰ BVerG, 2 BvF 2/98, odst. 207 a 208.

doplňkových příspěvků, ale také dílčí úpravy o nákladech na údržbu přístavů nebo o umělém navyšování počtu obyvatel městských států.²⁰¹

Nebylo pochyb, že se jednalo o rozsudek mimořádného významu. Hesensko se po jeho zveřejnění vidělo jako jasný vítěz celého sporu, finanční ministr Karlheinz Weimar (CDU) vyjádřil optimistické očekávání, že „nová úprava podle požadavků Spolkového ústavního soudu, který dosavadní úpravu plateb pro chudé země jasně označil za protiústavní, bude pro Hesensko znamenat citelnou úlevu“.²⁰² S nadšením jej přijaly všechny frakce hesenského zemského sněmu, neboť si tento úspěch všichni, ať vládnoucí koalice nebo opozice, připisovali na své konto. Dřívější rudozelená vládnoucí koalice žalobu (i když po dlouhém váhání) vypracovala, vláda CDU/FDP ji poté převzala a předala soudu. Všichni očekávali, že Hesensko bude v budoucnu do finančního vyrovnání přispívat mnohem méně, než tomu bylo doposud. Ministerský předseda Roland Koch popřel, že by tímto rozsudkem zanikly povinnosti v rámci solidarity, jejichž existenci Hesensko nikdy nepopíralo, nicméně „je teď jasné, že plátcí, kteří byli vždy v menšině, nebudou vystaveni diktátu většiny. Je třeba stanovit objektivní kritéria přerozdělení“.²⁰³ Hesensko také doufalo, že se díky rozsudku dostalo do silné vyjednávací pozice, protože „už nebude možné hrát o čas a řešení problému zdražovat“,²⁰⁴ řekl Weimar a vyzval příjemce vyrovnání, aby „se již nyní připravili na nižší vyrovnávací platby, kterých se jim dostane od roku 2004“.²⁰⁵ Pakliže se strany nedohodnou, bude celý LFA prohlášen za neplatný, což by pro plátce znamenalo nejpohodlnější řešení.

Ačkoli Spolkový ústavní soud víceméně rozhodl ve prospěch žalujících zemí, jako vítězové se po vynesení rozsudku cítily i některé země, které stály v případě žaloby na opačné straně. Berlínská finanční senátorka Annette Fugmann-Heesing se v rozhovoru pro *Der Spiegel* ohradila proti výroku bavorského ministerského předsedy Edmunda Stoibera (CSU), který označil 11. listopad 1999 za „dobrý den pro federalismus“. Podle Fugmann-Heesing ale „pan Stoiber rozsudek zcela určitě ještě nečetl. Je to dobrý den pro federalismus a dobrý den pro německou jednotu, neboť soud odvrátil útok žalujících zemí na německou jednotu. Žalující země se svou žalobou neuspěly. LFA bude pokračovat až

²⁰¹ Pilz, Frank, Ortwein, Heike: Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Soziasystem. 4. Auflage. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München 2008, s. 54.

²⁰² Länderfinanzausgleich. „Hessen gewinnt durch das Urteil“. In: *Frankfurter Rundschau*, 18. 12. 1999, s. 29.

²⁰³ Nach Karlsruher Urteil sehen sich alle als Gewinner. In: *FAZ*, 12. 11. 1999, Nr. 264, s. 73.

²⁰⁴ Länderfinanzausgleich. „Hessen gewinnt durch das Urteil“. In: *Frankfurter Rundschau*, 18. 12. 1999, s. 29.

²⁰⁵ *Ibidem*.

do roku 2004. Pro Berlín se tak nic nemění“.²⁰⁶ Neobávala se ani, že by mohl Berlín přijít o část zvláštních příspěvků od spolku. „Zvláštní příspěvky ve zvláštních situacích jsou přípustné, a to platí obzvlášť pro nové země. Dokonce tak dlouho, dokud bude tato zvláštní situace zemí trvat“,²⁰⁷ řekla Fugmann-Heesing. Svou kritiku pak obrátila proti žalujícím zemím: „Bavorsko považovalo finanční vyrovnání za spravedlivé, dokud z něj samo získávalo příspěvky. Argumentace žalujících zemí byla zcela jasně vedena jejich vlastními zájmy. Jejich postup byl nesolidární“.²⁰⁸

Rozsudek Spolkového ústavního soudu se nejprve setkal s pozitivním ohlasem ze strany spolkového ministerstva financí i ze strany spolkových zemí – plátců i příjemců. Každá z nich si přitom z rozsudku odnesla to „své“ – příjemci vyrovnání poznamenali, že Spolkový ústavní soud v rozsudku nepoužil pojem „konkurenční federalismus“,²⁰⁹ plátcí zdůraznili, že v budoucnu bude třeba na žádost soudu zachovat sestavování pořadí zemí dle finanční síly, a to nejen v rámci horizontálního finančního vyrovnání, ale také v případě doplňkových příspěvků spolku. Soudem požadovaná úprava systému se však setkala s kritikou ze strany právníků i ekonomů. Jako nedemokratický a nerealistický byl označen postup, v němž budou nejprve vytvořena kritéria pro spolkové vyrovnání, která budou teprve následovně konkretizována v novém zákoně o finančním vyrovnání. Podle finančního a právního výzkumu, který byl proveden dříve, totiž nelze konkretizovat nejasné právní pojmy Základního zákona, aniž by zároveň nebyly odstraněny konkrétní úpravy v FAG.²¹⁰

Ze všech kritických hlasů z oblasti hospodářství a správní praxe pak nejvíce vyčnívalo poměrně pozitivní stanovisko vědecké rady při spolkovém ministerstvu financí, která zhodnotila šance na reformu, tak jak ji požadoval Spolkový ústavní soud. „Ačkoli se rozsudek přirozeně pohybuje v rámci platné finanční ústavy, vystavuje spolek a země svým požadavkem na vytvoření doplňujících a konkretizujících kritérií velkému tlaku na odůvodnění předchozích úprav a posiluje pozici těch, kteří se zasazují o jasné stanovení zodpovědnosti a zajištění větší solidarity ve finanční ústavě. Rada proto vidí požadavky soudu jako šanci zajistit více transparentnosti“.²¹¹

²⁰⁶ Ein guter Tag für den Föderalismus. In: *Spiegel Online*, 11. 11. 1999.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ Wettbewerbsföderalismus. Přesný opak kooperativního federalismu, na němž je založeno finanční zákonodárství Spolkové republiky Německo.

²¹⁰ Wachendorfer-Schmidt, Ute: *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland...*, s. 238.

²¹¹ *Ibidem*, s. 239.

Spolkový ústavní soud vyvinul vymezením konkrétní lhůty pro provedení požadovaných změn enormní tlak na shodu všech aktérů. Aby zabránili tomu, že bude platný FAG prohlášen za nulitní, musela mít i většina finančně slabých, z finančního vyrovnání profitujících zemí zájem nalézt kompromis s finančně silnými zeměmi.²¹² Nalézt kompromis nebylo snadné. O tom, že nebude snadné tento kompromis nalézt, však nikdo nepochyboval. Nebylo by to poprvé, co reformní snahy selhaly na nedostatečném konsensu finančně-politických aktérů a léčkách federálního vyjednávacího systému v podmínkách prolínání státních úrovní, tak jak existují ve Spolkové republice: v roce 1993 právě z tohoto důvodu selhala jednání o Paktu solidarity I, který se měl stát jedním z důležitých zdrojů financování německého sjednocení.²¹³

²¹² Pilz, Frank, Ortwein, Heike: Das politische System Deutschlands..., s. 54.

²¹³ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 239.

5. Jednání o nové podobě finančního vyrovnání

Ještě před Vánocemi 1999 začala pracovní skupina složená z expertů všech zemských ministerstev financí pracovat na nové podobě finančního vyrovnání. Začalo vyjednávání na obou rovinách, horizontální i vertikální, přičemž podstatné bylo dodržení požadavků Spolkového ústavního soudu. Zpočátku se zdálo, že by se mohly země při vyjednávání spojit a vystupovat společně proti spolku, tak jak tomu bylo již v roce 1993 během jednání o Paktu solidarity I. Pakliže by se zemím nepodařilo sjednotit se ve svých představách, „bude mít spolek nesrovnatelně lepší vyjednávací pozici“,²¹⁴ varoval sárský ministerský předseda Peter Müller (CDU). Brémský starosta Henning Scherf řekl k očekávání vyjednávacích stran: „Všichni trošku vyhrají a trošku prohrají. Filosofii federalismu je existence různorodých zájmů, které se různě překrývají, a také existence mnohastranných závislostí. V roce 1992 se nám je ale podařilo dostat pod jednu střechu. I tehdy se říkalo: To nikdy nedokážou. A my to znovu dokážeme“.²¹⁵ Tento jeho optimismus se však ukázal jako předčasný. Už proto, že během vyjednávání na úrovni zemí proti sobě zpočátku stály dvě skupiny – skupina čtyř plátců (Bavorsko, Bádensko-Württembersko, Hesensko a Severní Porýní-Vestfálsko) proti tzv. „Hannoverské skupině“ deseti příjemců. Dvě spolkové země, které také patřily mezi příjemce, tedy Durynsko a Sasko-Anhlatsko, se v té době nepřipojily k žádné ze skupin.

Hesenský premiér Roland Koch (SPD) nabádal další spolkové země, aby vůči spolkové vládě nezaujaly konfrontační postoj, protože stále existuje šance, že se všechny strany shodnou na určitém kompromisu. „Ne spolková vláda, ale země jsou nyní na tahu,“ řekl Koch. Ujistění spolkového kancléře Gerharda Schrödera (SPD) příjemcům vyrovnání, že země, které v té době nacházely ve stavu finanční nouze, nebudou v novém systému finančního vyrovnání znevýhodněny, považoval Koch za „projev vůle jednoho aktéra jednání, který se ovšem nachází až na samém jeho okraji. Rozhodující je, zda bude všech 16 spolkových zemí schopno předložit společný návrh. Pokud se to nepodaří, prosadí ministr financí Hans Eichel, jakožto zprostředkovatel mezi spolkem a zeměmi, snížení podílu spolku na finančním vyrovnání“.²¹⁶ Nelze neupozornit na to, že Eichel ještě jako hesenský ministerský předseda podával jednu ze žalob proti LFA. V úřadu spolkového ministra financí měl priority opačné. Schröderova taktika příslibů se setkala s kritikou řady

²¹⁴ Saarland fordert Gleichbehandlung mit Bremen. In: *Handelsblatt*, 30. 7. 2000 (online archiv).

²¹⁵ *Wesekurier*, 13. 11. 1999, Nr. 267

²¹⁶ Koch für Leistungsfaktor bei Finanzausgleich. In: *Handelsblatt*, 6. 8. 2000 (online archiv).

dalších zemí. Ministerský předseda Sársko Peter Müller (CDU) zdůraznil, že „Schröderovy přísliby nejsou právně nijak závazné a Spolkový ústavní soud se opakovaně vyjádřil, že spolkový princip v Německu se netýká rovného zacházení s jednotlivými zeměmi pouze ve výsledku jednání, ale i v samotné vyjednávací proceduře. Není proto ústavněprávně přípustné, aby spolek vyjednával s jednotlivými zeměmi a ostatní země mohly pouze souhlasit nebo nesouhlasit s výsledkem jednání“.²¹⁷

Ačkoli bylo jasné, že se strany musí na společném postupu shodnout do konce roku 2001, nebylo dosažení shody tak snadné. Na jedné konferenci v říjnu 2000 se ministerští předsedové spolkových zemí vzájemně rozhádali kvůli novému uspořádání finančních vztahů, při němž šlo městským státům o vlastní existenci a východoněmeckým zemím zase o udržení šance, že někdy (v ne až tak vzdálené budoucnosti) budou schopné dosáhnout životní úrovně západoněmeckých zemí. Několik z nich konferenci opustilo ještě před oficiálním ukončením. Ke konfrontaci došlo i přes to, že země začaly s přípravou reformních návrhů ještě před spolkem a účastnily se jich jak plátcí, tak příjemci finančního vyrovnání. Jedna skupina pod vedením Bádenska-Württemberska a Hamburku měla za úkol formulovat závěry z rozsudku Spolkového ústavního soudu, druhá skupina vedená Brémami a Bavorskem měla diskutovat strukturální reformu federalismu, úpravu daňové suverenity a budoucí podobu společných úkolů spolku a zemí.²¹⁸

Bavorský ministerský předseda Edmund Stoiber (CSU) během přetahování o novou podobu finančního vyrovnání opakovaně pohrozil, že „pokud se země na kompromisu neshodnou, bude muset znovu zasáhnout Spolkový ústavní soud“.²¹⁹ Koncem roku 2000 se ministerští předsedové všech spolkových zemí sešli na další konferenci ve Schwerinu. Premiér Meklenburska-Předního Pomořanska Harald Ringstorff (SPD) vyzval ještě před začátkem jednání plátce LFA „k solidaritě s příjemci při projednávání nové podoby finančního vyrovnání. Situace v rámci spolku je stále ještě dramaticky rozdílná“.²²⁰ Edmund Stoiber během těchto jednání prohlásil, že „solidarita je pro Bavorsko stále samozřejmostí. Ale země, které více vydělávají, by měly mít možnost ponechat si z těchto

²¹⁷ Saarland fordert Gleichbehandlung mit Bremen. In: *Handelsblatt*, 30. 7. 2000 (online archiv).

²¹⁸ Wachendorfer-Schmidt, Ute: *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland...*, s. 240.

²¹⁹ Länderfinanzausgleich: Stoiber droht mit Gang nach Karlsruhe. In: *Handelsblatt*, 4. 10. 2000 (online archiv).

²²⁰ Ministerpräsidenten setzen Beratungen über Finanzausgleich fort. In: *Handelsblatt*, 27. 10. 2000 (online archiv).

výnosů více. Je potřeba nastavit diferencovanou podporu, protože se nové spolkové země vyvíjí odlišně“.²²¹

Na počátku roku bylo již vypracováno několik možných modelů nového finančního vyrovnání. Bavorsko, Bádensko-Württembersko, Hesensko a Severní Porýní-Vestfálsko, které se shodly na společném postupu, jehož cílem mělo být dosažení kompromisu, který by byl podpořen spolkovou vládou, požadovaly na základě znaleckého posudku,²²² který si nechaly vypracovat u Ifo-Institut²²³ na začátku roku 2001, značné přískrcení finančních prostředků z LFA pro městské státy Berlín, Hamburk a Brémy, a to na základě odstranění procesu umělého navyšování počtu obyvatel, ze kterého tyto městské státy profitovaly. Brémy díky tomuto navýšení ročně získaly 600 milionů DM, Hamburk 1,6 miliardy a Berlín dokonce 4 miliardy DM. Reakce těchto zemí na sebe nedala čekat – varovaly plátce vyrovnání před prosazováním těchto požadavků. Berlínský starosta Eberhard Diepgen (CDU) hovořil o „nehorázném útoku na životaschopnost Berlína“, podle dřívějšího výroku berlínské finanční senátorky Fügmann-Heesing by „Berlín přišel o čtyři až pět miliard ročně, tedy o desetinu svých ročních příjmů, což by zapříčinilo rozpočtovou nouzi města, kterou by musel řešit spolek“.²²⁴ Hamburská finanční senátorka Ingrid Nümann-Seidewinkel (SPD) zase označila posudek za „metodicky nepřipustný a věcně nesmyslný“.²²⁵ Podle hamburského starosty Ortwina Rundeho „může být tento požadavek považován jedině za vyhlášení války“.²²⁶

Severní Porýní-Vestfálsko se nakonec odmítlo připojit k návrhu nového finančního vyrovnání, který se chystaly předložit tři jihoněmecké země, protože se stále vidělo jako smírčí soudce v celém sporu, ačkoli mělo podobné zájmy, jako ostatní plátci. Vestfálský ministr financí, Peer Steinbrück (SPD) chtěl této smírčí roli využít, aby „mohl

²²¹ Ministerpräsidenten setzen Beratungen über Finanzausgleich fort. In: *Handelsblatt*, 27. 10. 2000 (online archiv).

²²² Podle tohoto posudku jsou požadavky městských států značně nadhodnocené. Počet obyvatelstva jim je ještě před provedením vyrovnání uměle navýšen vynásobením skutečného počtu koeficientem 1,35. Podle Ifo měl v roce 1999 Berlín dostat pouze 1,26 až 2,56 miliard DM oproti odhadovaným 4,69 miliardám DM. Hamburku mělo připadnout 826 milionů až 1,12 miliardy DM oproti 2,35 miliardám DM a Brémám mezi 254 až 304 miliony DM místo tehdejších 920 milionům DM. In: *Geberländer: Stadtstaaten sollen weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten*. In: *Handelsblatt*, 19. 1. 2001 (online archiv).

²²³ Institut pro výzkum hospodářství, dostupné online na: www.ifo.de.

²²⁴ *Süddeutsche Zeitung*, 22. 9. 1999, Nr. 219, s. 10.

²²⁵ *Geberländer: Stadtstaaten sollen weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten*. In: *Handelsblatt*, 19. 1. 2001 (online archiv).

²²⁶ *Länderfinanzausgleich: Kriegszustand in Wiesbaden*. In: *Spiegel Online*, 17. 3. 2001.

v rozhovorech s jednotlivými finančně slabými zeměmi dosáhnout jejich jednomyslného souhlasu s připravovanou reformou“.²²⁷

V únoru 2001 předložil kabinet návrh Zákona o kritériích, který měl být podle požadavku Spolkového ústavního soudu schválen do konce téhož roku. Harald Ringstorff (SPD) ho označil za „konsensu nepředurčený“, protože „nemůže splnit naše (spolkových zemí, pozn. autorky) očekávání. Některé formulace v zákoně jsou tak nejasné, že mohou být vykládány v neprospěch východoněmeckých zemí“.²²⁸ Za hlavní překážku širokého konsensu označil zahrnutí finanční síly obcí do finančního vyrovnání tak, jak to navrhoval ministr financí Hans Eichel. „Největší odpor lze očekávat ze strany západoněmeckých zemí, které jsou znevýhodněny ve vztahu ke spolku, ale také k novým spolkovým zemím a jejich výrazně finančně slabším obcím“,²²⁹ řekl Ringstorff.

V březnu 2001 proběhla zvláštní konference ministrů financí, na níž se ovšem přítomní nebyli schopni dohodnout na podobě závěrečného návrhu, který měl být následně předložen zemským ministerským předsedům. Nakonec byly předloženy tři modely, hlavním cílem však nadále zůstala dohoda všech 16 zemí na jednom modelu, s jehož návrhem posléze vstoupí do jednání se spolkovou vládou. První model pocházel od 11 příjemců vyrovnání, další představili čtyři plátcí v čele s vládami CDU/CSU²³⁰ a poslední návrh předneslo Severní Porýní-Vestfálsko. To se stále vidělo v pozici jakéhosi prostředníka, mezi své řady se ho však snažila získat velká skupina příjemců vyrovnání. Tamní rudozelená vládnoucí koalice však trvala na tom, že by země měly brát ohled na spolkovou vládu, která by finanční vyrovnání ráda upravila na základě širokého konsensu.²³¹ Plátcí i příjemci si na konferenci vzájemně vytýkali, že ve svých návrzích nedbali požadavků ministerských předsedů, kteří se již v lednu shodli na základních bodech nového finančního vyrovnání.²³² Ministři financí Bavorska a Severního Porýní-Vestfálska radili povolit uzdu premiérských požadavků, protože jedině tak bude možné

²²⁷ Geberländer: Stadtstaaten sollen weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten. In: *Handelsblatt*, 19. 1. 2001 (online archiv).

²²⁸ Ringstorff kritisiert Kabinettsbeschluss zu Länderfinanzausgleich. In: *Handelsblatt*, 25. 2. 2001 (online archiv).

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ Tento model předpokládal snížení celkového finančního objemu vyrovnání z dosavadních 14,8 miliard DM na zhruba 13 miliard. Naopak měla být posílena motivace zemí převzít zodpovědnost za vylepšení vlastní hospodářské situace. Podle navrhovatelů modelu se měl podíl příjemců, který jim plynul z vyrovnání, zvýšit o zhruba 3,7 miliard DM, což z nich mělo učinit jasné vítěze nového modelu. In: Geberländer stellen neuen Finanzausgleich vor. *FAZ*, 25. 1. 2001, Nr. 21, s. 17.

²³¹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland...*, s. 247.

²³² Podle těchto plánů mělo zatížení nebo ulehčení zemí v rámci nového finančního vyrovnání na rok a obyvatele vzrůst, resp. klesnout o maximálně 12 marek. Kromě toho měla být zvýšena motivace zemí vybrat více svých vlastních daní. In: Länder weiter uneins beim Länderfinanzausgleich. In: *Handelsblatt*, 29. 3. 2001 (online archiv).

dosáhnout konsensu. Brémský finanční senátor Hartmut Perschau naopak vytkl plátcům jejich „jasnou snahu neustoupit ze svých požadavků ani o píd“.²³³

V dubnu pak byly ministerským předsedům předloženy tři výše zmíněné modely. Žádný z nich však nesplňoval podmínky, které pro ně byly na počátku roku 2001 stanoveny. Vypracováním kompromisu byla tehdy pověřena pracovní skupina složená ze zástupců různých spolkových zemí. Výsledek její práce měl být představen 21. června na zasedání ministerských předsedů zemí. Do té doby se země měly snažit najít společnou řeč v případě návrhu tzv. Zákona o kritériích, který předložil spolkový ministr financí Eichel a o němž se mělo rozhodovat na zvláštním zasedání Spolkové rady 27. dubna 2001.²³⁴

V následujících měsících se spory o novou podobu finančního vyrovnání vyostřily. Ve snaze přimět ostatní ke spolupráci si vzájemně hrozily ústavními žalobami, pakliže nebude nalezeno pro všechny přijatelné řešení. Ministerský předseda Severního Porýní-Vestfálska Wolfgang Clement (SPD) pohrozil „postoupit celou záležitost Spolkovému ústavnímu soudu, tentokrát již s podporou Severního Porýní-Vestfálska, pakliže by došlo k dohodě mezi spolkovou vládou a příjemci vyrovnání, aniž by získali souhlas plátců.“ Model, který příjemci vyrovnání představili, považoval Clement za neslučitelný se zájmy plátců a tím pádem za protiústavní.²³⁵ Rovněž návrh Zákona o kritériích od spolkového ministra financí Eichela nepovažovaly „bohaté“ země za příliš vhodný, celý spor o finanční vyrovnání podle nich jen vyhrotil a již dopředu předvídal, že neprojde schválením ve Spolkové radě. V ní měly sice příjemci vyrovnání většinu, „plátcí za sebou však mají velkou většinu spolkového obyvatelstva. Je třeba to při rozhodování o LFA zohlednit“.²³⁶

Hlavním sporným bodem jednání mezi zeměmi byla snaha finančně silných zemí snížit jejich platby do LFA, zatímco finančně slabé země se snažily zabránit tomu, aby byly výrazně omezeny příspěvky na jejich konto. Poslední možnost sjednotit své pozice měly spolkové země v červnu 2001, přesto však na výsledek jednání pohlížely spíše pesimisticky. „Je spíše nepravděpodobné, že bychom se shodli,“ řekl hesenský ministerský předseda Roland Koch. Edmund Stoiber poznamenal, že „šance nejsou příliš velké“ a Wolfgang Clement označil situaci za kritickou.²³⁷

²³³ Länder weiter uneins beim Länderfinanzausgleich. In: *Handelsblatt*, 29. 3. 2001 (online archiv).

²³⁴ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 247.

²³⁵ Streit um Finanzausgleich eskaliert. In: *Handelsblatt*, 1. 4. 2001 (online archiv).

²³⁶ Ibidem.

²³⁷ Keine Einigung im Streit um Länderfinanzausgleich. In: *Handelsblatt*, 5. 4. 2001 (online archiv).

Patrně jediným momentem, kdy byly země při jednání o nové podobě finančního vyrovnání za jedno, bylo hlasování o tzv. Zákoně o kritériích, který měl být základem pro novou úpravu LFA. Návrh, který ministr Eichel předložil, byl odmítnut. Sporným bodem nadále zůstalo rozdělení daňových výnosů mezi zeměmi. Země sice společně odmítly návrh spolku, shodu však nenalezly ani samy mezi sebou. Zemím se především nelíbil Eichelův návrh, snížit podíl spolku na finančním vyrovnání ročně o 20 miliard DM. Wolfgang Clement to komentoval následovně: „Pokud jde o vertikální část Zákona o kritériích, jsou země za jedno, ale mají jinou představu než spolek. V horizontální části se země nejsou schopny sjednotit a kromě toho má i spolek v této oblasti rozdílné názory“.²³⁸

Hans Eichel vyzval krátce poté země, aby se nestavěly do cesty plánům spolkové vlády a nabídl jim dohodu. Podle jeho názoru odpovídal návrh tzv. Zákona o kritériích zásadám federální solidarity, zajistil by dostatečnou transparentnost systému LFA a zároveň posílil spoluúčast zemí, které by získaly možnost lépe spravovat své daně. Aby získal souhlas zemí, nabídl jim, že spolek přispěje ročně do systému finančního vyrovnání 1,5 miliardy DM a je připraven převzít dluhy vyplývající z Fondu německé jednoty, včetně úroků, to vše v případě, že by se země vzdaly části svého podílu na výnosu daně z obratu. Spolek byl rovněž připraven, jednat se zeměmi o rozdělení úkolů mezi spolek a země.²³⁹ Eichelův návrh však sklídl kritiku ze všech stran.

Ke shodě došlo nejprve v táboře zemí, v nichž vládly sociálnědemokratické vlády. SPD poté doufala, že by mohlo být dosaženo konsensu i se zeměmi, v jejichž čele stály unijní vlády. Dolnosaský ministerský předseda Sigmar Gabriel (SPD) hovořil o „férové nabídce, kterou dal spolek zeměmi“, jeho sasko-anhaltský protějšek Reinhard Höppner (SPD) dodal, že „země našly při setkání se spolkovým kancléřem Schröderem klíč k řešení problému.“ Nejdůležitějším „příspěvkem“ k řešení se ukázala být nabídka spolkového ministra financí Eichela, kterou země dříve odmítly, tedy roční navýšení spolkového příspěvku do vyrovnání o 1,5 miliardy DM.²⁴⁰

Ve stejné době, kdy probíhala tato jednání o novou podobu finančního vyrovnání, řešila spolková vláda další velkou reformu – reformu daní. Ta sice není předmětem této rigorózní práce, je však potřeba ji alespoň stručně zmínit, neboť její schválení bylo úzce spjato s reformou LFA. Spolkový ministr financí Eichel, který ještě jako hesenský ministerský předseda podal žalobu na LFA k Spolkovému ústavnímu soudu, měl ve své

²³⁸ Bundesrat lehnt Maßstäbengesetz zu Finanzausgleich ab. In: *Handelsblatt*, 27. 4. 2001 (online archiv).

²³⁹ Eichel bietet Ländern Deal an. In: *Spiegel Online*, 10. 5. 2001.

²⁴⁰ SPD hofft auf Einigung mit Union über Länderfinanzausgleich. In: *Wirtschaftswoche*, 7. 5. 2001 (online archiv).

nové funkci poněkud jiné priority – úspory a právě výše zmíněnou daňovou reformu. V jednom nařízení stanovil, že na systému rozdělování financí není třeba moc měnit, je pouze zapotřebí přizpůsobit jeho novou podobu představám Spolkového ústavního soudu. Eichel tehdy prohlásil, že „pakliže tomu, od něž potřebujeme souhlas, něco vezmeme, narazíme na hranice federalismu“.²⁴¹ Výklad tohoto výroku je jasný: potřebujeme souhlas zemí s daňovou reformou? Musíme jim dát něco na oplátku. A souhlas zemí byl více než nezbytný. Aby reforma prošla Spolkovou radou, potřebovala vláda získat pro dosažení absolutní většiny 35 hlasů celkem devět hlasů spolkových zemí ovládaných smíšenými vládami. Země, v čele jejichž vlády stála CDU/CSU, již předtím svůj souhlas s daňovou reformou odmítly.²⁴²

Kancelář Schröder proto slíbil Brémám, že i v nové podobě finančního vyrovnání zůstane zachováno umělé navyšování počtu obyvatel městských států, příspěvky na uhrazení nákladů spojených s údržbou přístavů a vyrovnání nákladů na politické vedení. Podobnými sliby se vládě podařilo na svou stranu získat všechny tři země, v jejichž čele stála velká koalice, tedy již zmíněné Brémy, Berlín i Braniborsko. Dne 7. července 2000 prošla daňová reforma Spolkovou radou. Prošla díky tomu, že se vedení CDU nepodařilo přesvědčit své představitele na zemské úrovni, aby reformu odmítli. Zájmům spolkové opozice se postavily materiální a dokonce existenciální zemské zájmy.²⁴³

Tento způsob „kompromisu“ vyvolal nevoli v opozičních řadách a nepoškodil pouze legitimitu konkurenčně-demokratické působnosti státu, ale především legitimitu Spolkového ústavního soudu, protože zahnal soudce, kteří sami sebe chápali jako strážce finančního uspořádání spolku daného Základním zákonem v boji proti spolkovému systému vyjednávání, do konkrétních mezí. Dále pak zmařil pokus soudu znovuobnovit práva spolku jakožto zákonodárce i v otázkách finančního vyrovnání. A za třetí poškodil důležitý předpoklad působení jejich právních výkladů, tedy víru občanů v legitimitu ústavního soudu jako instituce“.²⁴⁴

Daňová reforma byla odsouhlasena a ochota spolku uzavřít dohodu i v otázce finančního vyrovnání vzrostla. Na základě slibů spolku mělo být dosaženo kompromisu. Podle jednoho ze soudců Spolkového ústavního soudu, Paula Kirchhofa, by se však muselo

²⁴¹ Wachendorfer-Schmidt, Ute: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland..., s. 249.

²⁴² Ibidem.

²⁴³ Ibidem.

²⁴⁴ Ibidem, s. 250–251.

jednat o sliby dlouhodobé, protože se počítalo s tím, že nové finanční vyrovnání bude platit příštích minimálně 20 let. Sliby spolkového kancléře tak považoval za plané.²⁴⁵

Dne 21. června 2001 se představitelé spolkových zemí sešli k patrně nejdůležitějšímu jednání. Během něj se dokázaly shodnout na kompromisu, ovšem s nejmenším možným jmenovatelem. Spolek však odmítl požadavek zemí, navýšit roční spolkový příspěvek o 2,5 miliardy DM, tak jak navrhoval Eichel. Rozhodujícím kolem jednání měl být rozhovor s kancléřem Schröderem. Cílem bylo, aby s kompromisem souhlasilo všech šestnáct zemí a aby po provedení reformy nevyšla žádná země z finančního vyrovnání s horší pozicí, než jakou měla před reformou. Vzhledem k tomu, že plátcí vyrovnání trvali na zachování všech svých podmínek, bylo obtížné takový kompromis nalézt. Všech šestnáct (plus jeden spolkový) ministrů financí se snažilo skloubit tyto rozdílné představy do jednoho modelu. V mnoha dílčích bodech byl patrný kompromis,²⁴⁶ kterého bylo nakonec dosaženo i v celém komplexu finančního vyrovnání.

Ministerští předsedové bohatých i chudých zemí hovořili o „hvězdné hodině federalismu“ a „historickém obratu“.²⁴⁷ Podle komentáře, který přinesl v den dosažení kompromisu *Handelsblatt*, vyšlo z celého sporu nejhůře německé obyvatelstvo – bude muset zaplatit dosažený kompromis. Premiérům se podařilo stávající komplikovaný systém LFA upravit pouze na několika málo místech. Od roku 2005 do něj „bude zabudováno několik náhradních dílů, ale žádný nový motor. Počet inovativních prvků tak zůstal velmi omezen. Vynalézaví zůstali rozhádání kohouti jen v otázce využití slíbených 2,5 miliard DM, které získají ročně navrch“.²⁴⁸ Tento obnos způsobí, že všechny země, ať finančně slabé nebo silné, získají během vyrovnání více finančních prostředků. Bez tohoto příslibu finanční injekce by však jednání zřejmě selhala.

Politická scéna se po schválení zákona o kritériích nového finančního vyrovnání mohla radovat, z oblasti právní i hospodářské vědy však jeho směrem zaznívala velmi jasná kritika. Jako pochybné označovali především požadavky soudu na úpravu vertikálního přerozdělení výnosu daně z obratu podle článku 106 GG, například pojem „nutní výdaje“. Když se totiž podíváme na příslušnou kapitolu v Zákoně o kritériích, nenajdeme v ní žádné nová pravidla, pouze procesní úpravy, které jsou téměř totožné

²⁴⁵ Interview mit Paul Kirchhof. In: *FAZ*, 24. 7. 2000, Nr. 169, s. 17.

²⁴⁶ Hartes Ringen um den neuen Länderfinanzausgleich. In: *Handelsblatt*, 22. 6. 2001 (online archiv).

²⁴⁷ Kommentar: Reparaturen. Streit über Finanzausgleich beigelegt. In: *Handelsblatt*, 24. 6. 2001 (online archiv).

²⁴⁸ *Ibidem*.

s dosavadními pravidly pro přerozdělení této daně mezi spolek a země podle článku 106, odst. 3 a 4.²⁴⁹

Toto rozmělnění je však pochopitelné. Zákonodárci nezbyvá nic jiného než v rámci zadání formulovat poměrně obecné výroky. Takový text zákona pak může být založen buď na převzatém výkladu Spolkového ústavního soudu (jako tomu bylo u vládního návrhu pro Zákon o kritériích) nebo musí být tak vágní, že nezabrání žádným myslitelným realistickým představám o budoucím finančním vyrovnání.²⁵⁰

Výraznější změny se objevují v paragrafech upravujících LFA, na jejichž základě budou od příště do určení finanční síly zemí zahrnuty také daňové příjmy obcí. Tato úprava, jejíž zavedení podporovala většina ekonomů, byla do návrhu Zákona o kritériích zahrnuta, ačkoli bylo dopředu jasné, že s ní spolkové země nebudou souhlasit, a aby spolek získal souhlas Spolkové rady s tímto zákonem, bylo třeba provést určité úpravy.²⁵¹

Schválení Zákona o kritériích otevřelo cestu k vytvoření nového Zákona o finančním vyrovnání, který každoročně určuje přesná pravidla pro přerozdělení. Ačkoli se na nové úpravě finančního vyrovnání shodly všechny země, situace se zcela neuklidnila. Na počátku roku 2004 pohrozil novou žalobou k Spolkovému ústavnímu soudu bádensko-württemberský ministr hospodářství Walter Döring (FDP), a to poté, co byla zveřejněna nová statistika finančních transferů ze západu na východ. „[...] V roce 2003 jsme v rámci LFA zaplatili 2,15 miliard euro, tedy o 500 milionů víc než v předchozím roce. Pokud během léta nedojde ke korektuře a nebude ustavena horní hranice možného zatížení plátců na průměrnou hodnotu z posledních pěti let, budeme muset proti LFA znovu povolat Spolkový ústavní soud,“ řekl Döring.²⁵² Představil přitom požadavky FDP na novou podobu finančního vyrovnání, která požadovala jasné rozdělení úkolů mezi spolek a země s cílem spojit kompetence zadávání úkolů a závazek financovat jejich splnění, to vše pod heslem „kdo objednává, platí“.²⁵³

Reforma finančního vyrovnání však byla provedena na základě již schváleného Zákona o kritériích a současné výsledky finančního vyrovnání ukazují, že plátců z něj jako vítězové nevycházejí. Bádensko-Württembersko přesto zatím novou žalobu k Spolkovému ústavnímu soudu nepodalo.

²⁴⁹ Geske, Otto-Erich: Der Föderative Finanzausgleich in der gesamtdeutschen Finanzverfassung – Stand der Gesetzgebung zum Maßstäbengesetz. In: Döhler, Elmar, Esser, Clemens: *Die Reform des Finanzausgleichs – Neue Maßstäbe im deutschen Föderalismus*. Verlag für Wissenschaft und Forschung, Berlin 2001, s. 83.

²⁵⁰ *Ibidem*, s. 84.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² Döring kündigt Verfassungsklage gegen Länderfinanzausgleich an. In: *Welt am Sonntag*, 15. 2. 2004, Nr. 7, s. 2.

²⁵³ *Ibidem*.

6. Současná podoba finančního vyrovnání

Na konci roku 2001 byla schválena jedna z nejvýznamnějších reforem federálního finančního vyrovnání, k níž vedl rozsudek Spolkového ústavního soudu z 11. listopadu. 1999. Zahrnovala dva zákony: Zákon o kritériích a Zákon o pokračování Paktu solidarity. Zákon o kritériích představuje zcela nový právní základ finančního vyrovnání. Na něm založený Zákon o pokračování Paktu solidarity pak ve svém jádru – tedy v Zákoně o finančním vyrovnání platném od roku 2005 – konkretizuje ona měřítko. Zákon o kritériích vstoupil v platnost 10. září 2001, tedy den po svém schválení; nový Zákon o finančním vyrovnání 1. ledna 2005.²⁵⁴

6.1. Právní rámec finančního vyrovnání

Podrobná pravidla upravující kompetence v oblasti výběru daní nenajdeme pouze ve člancích 106 a 107 Základního zákona, ale také v řadě dalších zákonů jako je Zákon o reformě obecních financí, Zákoně o finančním vyrovnání (Finanzausgleichgesetz – FAG) a množství zemských zákonů. Články o finančním uspořádání obsažené v Základním zákoně spojují Zákon o kritériích a na něm vystavěný FAG ve čtyřech stupních rozdělení financí (především tedy daně z obrátu) podle pravidel popsanych v kapitole 6.2.

6.1.1. Základní zákon

Základní zákon reguluje finanční vyrovnání články 106 a 107, jak již bylo popsáno v kapitole 2.2. Články o finančním uspořádání obsažené v Základním zákoně však po rozsudku Ústavního soudu z 11. listopadu. 1999 neobsahují žádná bezprostředně vykonatelná kritéria, nýbrž povínají zákonodárce ke konkretizaci a doplnění systému rozdělení daní a vyrovnání, který je ústavněprávně určen pouze neurčitými právními pojmy, a to skrze všeobecně použitelná, sebe zavazující kritéria daná Zákonem o kritériích.

²⁵⁴ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 37.

6.1.2. Zákon o kritériích

Tento zákon konkretizuje všeobecnými, abstraktními a dlouhodobými kritérii podle předlohy Základního zákona ústavněprávní principy rozdělování a vyrovnání. Hlavním cílem tohoto zákona je stejná interpretace (ústavou daných) skutečností jak zeměmi, tak i spolkem, přičemž mají k dispozici řadu indikátorů, které zaručují plánovatelnost rozpočtu a předvídatelnost hospodářských podkladů pro toto plánování. Základní charakteristikou tohoto zákona je dlouhodobost, která předpokládá existenci širokého spektra abstraktních kritérií, která ve své podstatě umožňují rozdílné určení prostředků získaných vyrovnáním.²⁵⁵

Druhý odstavec tohoto zákona upravuje vertikální přerozdělení výnosů z daně z obratu, tak jak je obecně popsáno v článku 106, odstavci 3, větě 4 a odstavci 4, větě 1 GG. Nově má být při „rozdělování daně z obratu podle potřeby zemí a spolku a také s ohledem na tvorbu veřejných rozpočtů zajištěno, že budou dodržena usnesení Maastrichtské smlouvy a evropského Paktu růstu a stability k omezení státního deficitu.“²⁵⁶

Třetí odstavec se týká horizontálního přerozdělení výnosu daně z obratu, jak jej obecně popisuje článek 107, odst. 1, věta 4 GG. „Země musí ze svého podílu na výnosu z daně z obratu zajistit doplňkové příspěvky ve výši až jedné čtvrtiny svých výnosů těm zemím, jejichž příjmy v přepočtu na obyvatele [ze zemských daní, z daně z příjmu fyzických a právnických osob] [...] leží pod průměrem všech zemí.“²⁵⁷

Čtvrtý odstavec upravuje samotné finanční vyrovnání zemí, jak jej stanovuje článek 107, odst. 2, věty 1 a 2 GG. Nejdříve se zabývá nárokem a závazností vyrovnání. „Finanční vyrovnání mezi zeměmi slouží k přiblížení finanční síly. Přitom je potřeba zohlednit svébytnost zemí na jedné straně a jejich zařazení do spolkového solidárního společenství na straně druhé“.²⁵⁸ Zákon přitom konkretizuje i již zmíněný a doposud sporný pojem „finanční síly“. Ta je „vyměřována podle příjmů podstatných pro vyrovnání. Zásadní jsou všechny příjmy zemí a jejich obcí, jakož i spolků obcí. Nezohledněny by měly být příjmy nepodstatného objemu, jejichž výše je ve všech zemích v přepočtu na obyvatele přibližně

²⁵⁵ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 44.

²⁵⁶ Zákon o ústavu konkretizujících všeobecných kritériích pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání mezi zeměmi jakož i pro zajištění doplňkových příspěvků států (také jako Zákon o kritériích), paragraf 4. Dostupné online na webových stránkách Spolkového ministerstva spravedlnosti, http://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/BJNR230200001.html. Citováno dne 17. 12. 2009.

²⁵⁷ Zákon o kritériích, paragraf 5.

²⁵⁸ Zákon o kritériích, paragraf 6.

stejná [...]“.²⁵⁹ Dále se zákon zabývá srovnatelností finanční síly a zohledněním obecní finanční potřeby. „Aby bylo možné porovnat finanční sílu zemí, je potřeba využít abstraktního kritéria potřeby, kterým je počet obyvatel konkrétní země. Počet obyvatel je možné modifikovat, pakliže je to odůvodnitelné strukturálními odlišnostmi země nebo jejích obcí [...]. Zohlednění takových zvláštních potřeb jedné země a jejích obcí předpokládá zohlednění srovnatelných zvláštních potřeb jiných zemí a jejích obcí [...]“.²⁶⁰ Zákon zachovává doposud praktikované násobení počtu obyvatel městských států: „Aby bylo možné srovnávat finanční sílu městských států a ostatních spolkových zemí, je přípustná modifikace počtu obyvatelstva městských států.“²⁶¹

Významným bodem, který zákon upravuje, je také výše vyrovnání. „Přiměřené vyrovnání vyžaduje dostatečné přiblížení finanční síly zemí, které odpovídá úkolům zemí. [...] Je vyloučeno podstatné oslabení výkonnosti zemí – plátců, jakož i naprosté vyrovnání finanční síly zemí. LFA nesmí vést ani k přílišným rozdílům finanční síly mezi zeměmi, ani k převrácení pořadí zemí podle finanční síly“.²⁶²

Další podstatná součást systému finančního vyrovnání – doplňkové příspěvky států – jsou upraveny v pátém odstavci, podle něhož „slouží k dodatečnému vyrovnání“ a jsou poskytovány zemím za předpokladu „jejich slabé výkonnosti, přičemž slabou výkonnost v podstatě vykazují pouze země-příjemci.“ Dále je stanoveno, že „spolek může jejich výkonnost všeobecně zvýšit (všeobecné BEZ) a spolufinancovat zvláštní náklady těchto zemí (BEZ pro zvláštní potřebu)“.²⁶³ V případě určování výše všeobecných BEZ se slabá výkonnost zemí „určuje podle toho, zda je v návaznosti na LFA [...] jejich finanční síla nepřiměřená ve vztahu k spolkovému průměru. [...] Vyloučeno je naprosté vyrovnání finanční síly pomocí těchto příspěvků“.²⁶⁴ Pokud jde o BEZ pro zvláštní potřebu, i tady zákon vyžaduje „jejich přesné označení a odůvodnění“, protože „mohou být zohledněny pouze ze zvláštních důvodů [...] a neslouží k financování aktuálních záměrů nebo pomoci při finanční slabosti země“.²⁶⁵ Jen výjimečně pak může poskytnutí těchto BEZ vést k tomu, že finanční síla příjemce tohoto příspěvku překročí průměrnou finanční sílu zemí. Poskytnutí zvláštních příspěvků pro obnovu infrastruktury zákon umožnil spolkovým zemím Berlín, Braniborsko, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Sasko, Sasko-Anhaltsko a

²⁵⁹ Zákon o kritériích, paragraf 7. Dostupné online na webových stránkách Spolkového ministerstva spravedlnosti, http://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/BJNR230200001.html. Citováno dne 17. 12. 2009.

²⁶⁰ Ibidem, paragraf 8.

²⁶¹ Ibidem.

²⁶² Ibidem, paragraf 9.

²⁶³ Ibidem, paragraf 10.

²⁶⁴ Ibidem, paragraf 11.

²⁶⁵ Ibidem, paragraf 12.

Durynsko, které je mohou využít „i k vyrovnání podprůměrné finanční síly svých obcí. [...] Náklady na politické vedení mohou být z těchto příspěvků hrazeny pouze tehdy, je-li některá spolková země s ohledem na počet obyvatelstva těmito náklady nadprůměrně zatížena“.²⁶⁶

6.1.3. Zákon o finančním vyrovnání

Nový Zákon o finančním vyrovnání opět konkretizuje všeobecná kritéria, a to ve zcela logické a časové podobě požadované Spolkovým ústavním soudem. V podobě Zákona o pokračování Paktu solidarity byl schválen 30. listopadu 2001 a v platnost vstoupil k 1. lednu 2005. Každoročně je schvalován nový prováděcí předpis, v němž se stanovuje jednak podíl spolku a zemí na výnosu z daně z obratu, podíl zemí poté rozděluje mezi jednotlivé země (spolu s živnostenskou daní) a upravuje tak horizontální finanční vyrovnání zemí. Navíc obsahuje čistě technické předpisy pro výkon a propočtení rozdělení daně z obratu a finančního vyrovnání.²⁶⁷

Prováděcí předpis platný pro rok 2009 vstoupil v platnost 1. ledna téhož roku a stanovil podíl spolku na výnosu daně z obratu na 53,90853589 procent, přičemž byl tento podíl v některých zemích (jedná se především o plátce a západoněmecké země) navýšen nebo snížen na následující procentuální podíly: Bádensko-Württembersko 74,5 %, Bavorsko 74,8 %, Brémy 17,1 %, Hamburk 91,9 %, Hesensko 91,5 %, Severní Porýní-Vestfálsko 72,2 %, Porýní-Falc 45,1 %, Sársko 61,7 %, Šlesvicko-Holštýnsko 37,1 %.²⁶⁸

Zákon dále stanovil, že Berlín, Braniborsko, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Dolní Sasko, Sasko, Sasko-Anhaltsko a Durynsko neodvádí žádné platby ke spolkovému podílu na výnosu daně z obratu. K dorovnání jejich finančních nároků, které nebyly pokryty spolkovým podílem, odvádí Spolkové ministerstvo financí (v měsíčních zálohách) Berlínu 72 539 000 euro²⁶⁹, Braniborsku 70 319 000 euro, Meklenbursku-Přednímu

²⁶⁶ Zákon o kritériích, paragraf 12.

²⁶⁷ Moon, Byoung-Hyo: Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland..., s. 51–52.

²⁶⁸ Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009, paragraf 1, odstavec 1. Dostupné online na: http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg2009dv_1/__1.html. Citováno 17. 12. 2009.

²⁶⁹ Euro je měnou Evropské unie (EU), které funguje jako společná oficiální měna v celkem 22 členských státech EU. Jakožto hotovost existuje od roku 2002. Přepočtový kurz německé marky vůči euru je: 1 EUR= 1,95 DM.

Pomořansku 166 368 000 euro, Dolnímu Sasku 62 616 000 euro, Sasku 270 574 000, Sasko-Anhaltsku 169 972 000 a Durynsku 159 570 000 euro.²⁷⁰

Srovnáme-li letošní prováděcí předpis s předpisem pro rok 2008, všimneme si zřetelných posunů podílů jednotlivých zemí. Oproti loňsku došlo ke snížení spolkového podílu (54,73703756 v roce 2008), ale ke zvýšení podílu Bádenska-Württemberska (o 1 %), Bavorska (o 2,6 %), Hamburgu (o 1 %), Porýní-Falce (o 1,9 %) a Sárska (o 3,8 %). Ke snížení došlo naopak u Hesenska (o 3,1 %), Brém (o 5,5 %), Dolního Saska (největší pokles ze všech zemí, 17,3 % na 0 %), Severního Porýní-Vestfálska (o 0,8 %) a u Šlesvicka-Holštýnska (o 8 %).²⁷¹ Mezi zeměmi, které musí spolku odvádět podíl na výnosu daně z obratu, se tak v roce 2008 vyskytovalo Dolní Sasko, které se v roce 2009 zařadilo mezi země, které jsou od této povinnosti oproštěny. Významně se také proměnily příspěvky spolku zemím, které nebyly povinny odvést svůj podíl na výnosu z této daně. Příspěvek Berlínu se navýšil o více než 38 milionů euro. Meklenbursko-Přední Pomořansko získalo příspěvek vyšší o 4 miliony euro, Sasko-Anhaltsko o více než 17 milionů euro. Příspěvek Saska se ve srovnání let 2008 a 2009 výrazně neproměnil, příspěvek pro Durynsko byl naopak snížen o více než 9 milionů euro.²⁷² Přehledné srovnání vývoje odváděných podílů na výnosu daně z obratu od roku 2005 představuje Tabulka 2.

Na tento První prováděcí předpis navazuje Druhý prováděcí předpis, který procentní podíly zemí přepočítává na konečnou sumu (v eurech) určenou pro převedení spolku. Stejně tak tento předpis vypočítává konečné vyrovnávací příspěvky, které jsou plátcí povinni do systému odvést, a příspěvky, které získají příjemci.²⁷³

6.2. Mechanismy finančního vyrovnání

Finanční vyrovnání zemí je právně zakotveno v desáté kapitole Základního zákona, která se zabývá finančními otázkami. Konkrétně se jedná o článek 107. Podle prvního odstavce

²⁷⁰ Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009, paragraf 1, odstavec 3.

²⁷¹ Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2008, paragraf 1, odstavec 1. Dostupné online na: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg2008dv_2/gesamt.pdf. Citováno 17. 12. 2009.

²⁷² Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2008, paragraf 1, odstavec 3.

²⁷³ Pro konkrétní výsledky pro vyrovnávací rok 2009 viz Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009, dostupné na: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg2008dv_2/gesamt.pdf. 17. 12. 2009.

náleží příjem ze zemských daní a podíl zemí na výnosu z daně z příjmu fyzických a právnických osob jednotlivým zemím v takové míře, v jaké jsou vybírány finančními úřady na jejich území (místní výnosy). Podíl zemí na výnosech z daně z obratu získávají země, jeho výše závisí na počtu jejich obyvatel. Druhý odstavce stanovuje, že zákon zajišťuje přiměřené vyrovnání rozdílné finanční síly zemí, přičemž jsou zohledněny finanční síla a finanční potřeby obcí. Předpoklady nároků na vyrovnání zemí, které jsou oprávněny vyrovnání získat, a závazků vyrovnání pro země, které jsou povinny na vyrovnání přispět, jakož i měřítko výše prostředků určených pro vyrovnání jsou určeny zákonem. Tento zákon také umožňuje stanovit, že spolek může ze svých prostředků přidělit finančně slabým zemím přiděly pro dodatečně pokrytí všeobecných finančních nákladů (tzv. dodatečné přiděly).²⁷⁴

V rámci státní struktury Spolkové republiky Německo představují spolkové země samostatnou úroveň s vlastními právy a povinnostmi. Obce jsou v rámci finančního uspořádání státu chápány jako součást zemí. Vzhledem k tomu, že spolkové země jsou – jakožto samostatné jednotky – povinny plnit úkoly, které jim jsou vymezeny v Základním zákoně, musí také volně a nezávisle disponovat finančními prostředky. Základy finančního vybavení spolku a zemí jsou upraveny Základním zákonem. Příslušné ústavně právní předpisy můžeme rozdělit do čtyř stupňů:²⁷⁵

1. **Vertikální dělení:** nejprve probíhá rozdělení celkových příjmů z daní na dvou státních úrovních – spolku a všech zemí – a doplňující přidělení výnosů obcím.
2. **Horizontální dělení:** Příjem z daní, který získaly v rámci vertikálního dělení spolkové země dohromady, je teď rozdělen mezi jednotlivé země.
3. **Finanční vyrovnání mezi zeměmi:** třetím stupněm je vyrovnání mezi finančně silnými a slabými zeměmi.
4. **Doplňkové přerozdělení spolkových financí (BEZ):** výkonnostně slabé země získají od spolku doplňující prostředky.²⁷⁶

²⁷⁴ Čl. 107, odst. 1 a 2, Základní zákon Spolkové republiky Německo (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland). Dostupné na WWW: http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/gg_10.html. Citováno dne 14. 11. 2009.

²⁷⁵ Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Bundesministerium der Finanzen. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederales_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html?__nnn=true. Citováno dne 14. 11. 2009, s. 1.

²⁷⁶ Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Jedná se o doplnění finančních prostředků určených k pokrytí všeobecné finanční potřeby finančně slabých zemí ve výši 77,5 % (po provedení LFA) chybějících prostředků až do výše 99,5 % (podle vyrovnávací míry (viz Tabulka 7)) – celkový objem prostředků určených pro BEZ se pohybuje kolem 2,8 miliard Euro. In: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 47. Dostupné na WWW:

Konkrétní úprava jednotlivých stupňů probíhá podle jednoduchých právních úprav, mezi něž můžeme zařadit Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi ve znění z 20. prosince 2001, který byl pozměněn několika novelizacemi, poslední z 22. prosince 2006²⁷⁷ a který popisuje konkrétní čtyři stupně finančního vyrovnání.

6.2.1. První stupeň: Vertikální rozdělení daní

Zákon (jedná se o předpis zakotvený již v Základním zákoně) přiděluje některé obzvláště důležité daně společně státu a zemím a částečně obcím. Zbývající druhy daní jsou podle ústavy výslovně určeny buď spolku, nebo zemím, nebo obcím. Daň z příjmu fyzických a právnických osob a daň z obratu jsou rozdělovány mezi spolek a všechny země, přičemž obcím připadá podíl z daně z příjmu a z obratu. Tyto daně jsou poté označeny jako spolkové daně. Spolek získává 42,5 % z daně z příjmu fyzických osob, 50 % z daně z příjmu právnických osob a v roce 2006 získal asi 53 % (od roku 2007 asi 55 %) daně z obratu. Podíl zemí obnáší u daně z příjmu fyzických osob 42,5 %, u daně z příjmu právnických osob 50 % a u daně z obratu v roce 2006 asi 45 % (od roku 2007 asi 43 %). Obce v současnosti získávají 15% podíl na dani z příjmu a asi 2 % z daně z obratu.²⁷⁸

Daň z příjmu a daň z obratu jsou v porovnání s ostatními druhy daní s velkým náskokem nejvýnosnější. Spolek získává celý výnos z tzv. spolkových daní. Mezi ně patří většina spotřebních daní (např. z minerálních olejů, z tabáku) a daň z pojištění. Země mají k dispozici celý výnos z tzv. zemských daní. Mezi ně se řadí dědická daň, daň z motorových vozidel, daň z koupě pozemku a také některé další druhy daní s minimálními výnosy. Pokud jde o obce, získávají výnosy z živnostenské daně, daně z pozemku a místních spotřebních daní. Spolku a zemím je přidělen podíl na výnosech z živnostenské daně.²⁷⁹

http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_37496/DE/BMF__Startseite/Service/Broschueren__Bestellservice/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009.

²⁷⁷ Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG)). Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009.

²⁷⁸ Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Bundesministerium der Finanzen. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html?__nnn=true. Citováno dne 14. 11. 2009, s. 1.

²⁷⁹ Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Bundesministerium der Finanzen. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html?__nnn=true. Citováno dne 14. 11. 2009, s. 2.

Vývoj výnosů daně z příjmu v letech 1996–2007 v jednotlivých spolkových zemích a také v přepočtu na obyvatele shrnují Tabulka 2 a Tabulka 3. V nich je možné sledovat extrémní rozdíly v daňových výnosech. Nejvyšší výnosy vykazuje Severní Porýní-Vestfálsko, při přepočtu na obyvatele se však na prvním místě objeví Hesensko, které je sice až čtvrté, pokud jde o výši daňových výnosů, nicméně díky nižšímu počtu obyvatel než ostatní „bohaté země“ se po přepočtu přesune na první místo.

6.2.2. Druhý stupeň: Horizontální rozdělení daní

Na druhém stupni dochází k přerozdělení výnosů z daní, které byly na prvním stupni přiděleny zemím. Kromě daně z obratu náleží zemím principiálně výnosy z daní, které jsou vybrány finančními úřady na jejich území – princip místních výnosů. Tento princip je u daně z příjmu fyzických osob upraven speciálním opatřením, tzv. „rozložením“. V případě daně z příjmu je tak dosaženo toho, že každá země obdrží přibližně takové výnosy z daní, které zaplatí spolku za příjmy svých obyvatel. Daň z příjmu právnických osob je odváděna centrálně firmami. Díky „rozložení“ je přidělena zemím, ve kterých mají tyto podniky své provozovny.²⁸⁰

Daň z obratu není rozdělována podle principu místních výnosů. Jednu část podílu zemí na dani z obratu, nanejvýš však 25 %, obdrží jako tzv. doplňkový podíl ty země, jejichž výnosy z daně z příjmu fyzických a právnických osob a zemských daní rozpočítaných na obyvatele leží pod průměrnou hodnotou výnosu ostatních zemí. Tím se částečně, avšak v žádném případě ne zcela, vyrovnává rozdíl mezi příjmy z daní finančně slabých zemí a zemským průměrem. Přesná výše doplňkového podílu z daně z obratu je závislá na tom, jak moc se příjmy z daní rozpočtené na obyvatele země nacházejí pod průměrným příjmem rozpočteným na obyvatele ve všech zemích. Zbytek zemských podílů daně z obratu, minimálně však 75 %, je rozdělen podle počtu obyvatel.²⁸¹

Rozdělení daně z přidané hodnoty tak má již účinky finančního vyrovnání, protože jeho smyslem je přiblížit daňové výnosy zemí. Díky tomuto přerozdělení jsou navýšeny daňové výnosy finančně slabých zemí.

²⁸⁰ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 2.

²⁸¹ Ibidem.

Tabulka 2: Výnosy spolkových zemí z daně z příjmu (v miliardách euro)

| Země/ Rok | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | Západ celkem | SN | ST | TH | BB | MV | Východ celkem | Německo celkem |
|--------------|------|------|------|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|--------------|-----|-----|-----|-----|-----|---------------|-------------------|
| 1996 | 23 | 15,8 | 13,5 | 8,4 | 8,8 | 4,5 | 3 | 1 | 3,3 | 0,8 | 82,3 | 2,1 | 1,1 | 0,9 | 1,3 | 0,8 | 6,2 | 92,3 |
| 1997 | 22,3 | 15,7 | 13,1 | 8 | 8,5 | 4,2 | 3,1 | 1 | 3,1 | 0,9 | 79,9 | 2 | 1 | 0,9 | 1,2 | 0,8 | 6,9 | 89,6 |
| 1998 | 24,4 | 16,8 | 14,9 | 8,7 | 9,3 | 4,5 | 3,4 | 1 | 3,5 | 0,8 | 87,3 | 2,2 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 0,8 | 6,6 | 97,7 |
| 1999 | 25,6 | 17,9 | 15,7 | 8,9 | 10,5 | 4,9 | 3,4 | 1 | 3,7 | 0,9 | 92,6 | 2,2 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 0,8 | 6,6 | 103,2 |
| 2000 | 26,3 | 18,9 | 16,3 | 8,8 | 11,1 | 4,8 | 3,3 | 1,1 | 4 | 0,9 | 95,7 | 1,9 | 1 | 1 | 1,2 | 0,8 | 6 | 105,8 |
| 2001 | 22,7 | 17,9 | 15,4 | 8,3 | 10,2 | 4,5 | 3,3 | 1 | 3,5 | 0,8 | 87,7 | 1,8 | 0,9 | 0,9 | 1,2 | 0,6 | 5,4 | 96,6 |
| 2002 | 24,1 | 17,2 | 14,4 | 7,9 | 9,2 | 4,1 | 3,1 | 0,9 | 3,3 | 0,8 | 85 | 1,5 | 0,9 | 0,8 | 1 | 0,6 | 4,8 | 93 |
| 2003 | 21,6 | 16,9 | 15 | 8,1 | 9,2 | 4,2 | 3,3 | 1 | 3,8 | 0,8 | 84 | 1,5 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 0,6 | 5,3 | 92,5 |
| 2004 | 21,7 | 17,4 | 14,8 | 7,2 | 8,6 | 4,4 | 3 | 1 | 3,7 | 0,8 | 83 | 1,8 | 1 | 1 | 1,2 | 0,7 | 5,8 | 91,7 |
| 2005 | 22,8 | 17,7 | 15,1 | 7,4 | 9 | 4,5 | 3 | 1 | 3,6 | 0,8 | 84,7 | 1,9 | 0,9 | 1,1 | 1,3 | 0,7 | 6 | 94 |
| 2006 | 24,5 | 19,2 | 16,5 | 8,5 | 10,9 | 4,8 | 3,4 | 1,1 | 4,1 | 0,9 | 93,8 | 2,3 | 1,3 | 1,2 | 1,6 | 0,8 | 7,9 | 104,8 |
| 2007 | 26,4 | 21,2 | 18,4 | 9,4 | 12,3 | 5,2 | 3,6 | 1,2 | 4,1 | 0,9 | 102,8 | 2,7 | 1,6 | 1,4 | 1,9 | 1 | 8,5 | 115,4 |

Vysvětlivky: BE – Berlín, BW – Bádensko-Württembersko, BY – Bavorsko, BB – Braniborsko, HB – Brémy, HH – Hamburg, HE – Hesensko, MV – Meklenbursko-Přední Pomořansko, NI – Dolní Sasko, NW – Severní Porýní-Vestfálsko, RP – Porýní-Falc, SL – Sársko, SN – Sasko, ST – Sasko-Anhaltsko, SH – Šlesvicko-Holštýnsko, TH – Durynsko.

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 49. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_37496/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 2. Dostupné na: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP_V_3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 2009.

Tabulka 3: Výnosy spolkových daní na obyvatele v % spolkového průměru

| Země/ Rok | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | Západ celkem | SN | ST | TH | BB | MV | Východ celkem | Německo celkem |
|--------------|-----|-----|-----|----|-----|----|-----|----|-----|-----|--------------|----|----|----|----|----|---------------|-------------------|
| 1996 | 114 | 117 | 116 | 96 | 130 | 99 | 103 | 83 | 170 | 111 | 114 | 41 | 36 | 35 | 44 | 37 | 39 | 100 |
| 1997 | 114 | 119 | 115 | 94 | 130 | 96 | 105 | 85 | 165 | 131 | 114 | 41 | 35 | 35 | 44 | 38 | 38 | 100 |
| 1998 | 114 | 117 | 120 | 93 | 130 | 95 | 104 | 79 | 173 | 95 | 114 | 41 | 36 | 37 | 43 | 38 | 39 | 100 |
| 1999 | 113 | 118 | 120 | 90 | 133 | 97 | 97 | 76 | 173 | 112 | 114 | 40 | 34 | 36 | 41 | 37 | 38 | 100 |
| 2000 | 114 | 121 | 121 | 87 | 143 | 93 | 93 | 78 | 184 | 104 | 115 | 34 | 30 | 31 | 37 | 35 | 33 | 100 |
| 2001 | 107 | 124 | 124 | 94 | 143 | 95 | 100 | 83 | 174 | 104 | 115 | 35 | 30 | 31 | 39 | 30 | 33 | 100 |
| 2002 | 119 | 124 | 121 | 89 | 134 | 89 | 97 | 76 | 169 | 103 | 115 | 30 | 30 | 30 | 37 | 29 | 31 | 100 |
| 2003 | 107 | 122 | 125 | 91 | 135 | 93 | 104 | 86 | 194 | 111 | 114 | 35 | 31 | 34 | 39 | 33 | 35 | 100 |
| 2004 | 108 | 126 | 125 | 81 | 128 | 98 | 95 | 83 | 194 | 109 | 113 | 38 | 36 | 37 | 43 | 38 | 39 | 100 |
| 2005 | 111 | 124 | 123 | 81 | 129 | 97 | 93 | 83 | 179 | 102 | 113 | 39 | 33 | 40 | 45 | 38 | 39 | 100 |
| 2006 | 107 | 121 | 121 | 84 | 141 | 94 | 95 | 81 | 185 | 104 | 112 | 42 | 43 | 40 | 48 | 39 | 43 | 100 |
| 2007 | 105 | 121 | 122 | 84 | 144 | 92 | 90 | 93 | 168 | 100 | 112 | 46 | 48 | 43 | 52 | 41 | 46 | 100 |

Vysvětlivky: BE – Berlín, BW – Bádensko-Württembersko, BY – Bavorsko, BB – Braniborsko, HB – Brémy, HH – Hamburg, HE – Hesensko, MV – Meklenbursko-Přední Pomořansko, NI – Dolní Sasko, NW – Severní Porýní-Vestfálsko, RP – Porýní-Falc, SL – Sársko, SN – Sasko, ST – Sasko-Anhaltsko, SH – Šlesvicko-Holštýnsko, TH – Durynsko

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 50. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_37496/DE/BMF__Startseite/Service/Broschueren__Bestellservice/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 4. Dostupné na: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP__V__3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 2009.

6.2.3. Třetí stupeň: Finanční vyrovnání zemí

Finanční vyrovnání zemí má za úkol jednak vyrovnat regionální externalitu, které mohou vzniknout proto, že obyvatelé jedné země využívají statky veřejně nabízené jinou zemí (např. návštěva divadla v sousední spolkové zemi) nebo jsou naopak zatíženi důsledky činnosti, kterou jiná spolková země vykonává (hluk letadel). Na druhé straně má za úkol vyrovnat rozdíl mezi „chudými“ a „bohatými“ zeměmi a zajistit tak rovnocenné životní poměry v rámci spolku.²⁸²

Finanční vyrovnání zemí je upraveno v článku 107 Základního zákona. Až do roku 2004 se v odstavci 1 říkalo, že „jednotlivým zemím náleží zisk ze zemských daní a zemský podíl z výnosu z daně z příjmu fyzických a právnických osob v té výši, v jaké jsou daně v těchto zemích místními úřady vybrány. [...] Podíl zemí na výnosu z daně z obratu náleží jednotlivým zemím podle kritéria počtu obyvatel; pro určitou část – nejvýše však pro jednu čtvrtinu tohoto zemského podílu – může spolkový zákon přidat dodatečné podíly, a to v případě, že příjmy ze zemských daní a z daně z příjmu fyzických a právnických osob leží pod průměrem zemí“.²⁸³

Odstavec 2 poté doplňuje, že „zákon musí zajistit, aby byla přiměřeně vyrovnána rozdílná finanční síla zemí. [...] Je také stanoveno, že spolek může ze svých prostředků zajistit výkonnostně slabším zemím finanční přiděly k dodatečnému pokrytí jejich všeobecné finanční potřeby“.²⁸⁴

Díky finančnímu vyrovnání zemí dochází k dalšímu zmenšení příjmových rozdílů mezi jednotlivými zeměmi. Finančně slabší země získávají vyrovnáváním přiděly financí, které spolek získává od finančně silných zemí. Díky dalšímu vyrovnání příjmů zemí by měly být vytvořeny a zachovány rovnocenné životní podmínky pro všechny občany v celé Spolkové republice. Naproti tomu není finančním vyrovnáváním omezena finanční odpovědnost a politická samostatnost zemí. Rozdíl mezi průměrem je částečně, nikoli však úplně vyrovnán.²⁸⁵

Základní pojmy ve vztahu k LFA jsou míra finanční síly (Finanzkraftmesszahl) a míra vyrovnání (Ausgleichsmesszahl). První z nich je souhrnem příjmů spolkové země a (z

²⁸² Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 182.

²⁸³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 107, Absatz 1. Dostupné na: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>. Citováno 29. 11. 2009.

²⁸⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (v podobě z 29. července 2009): Artikel 107, Absatz 2.

²⁸⁵ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 3.

64 %) příjmů jejich obcí,²⁸⁶ přičemž jako příjmy země jsou chápány příjmy z daní (včetně podílu zemí na dani z obrátu) a odvodů z těžby. V případě spolkových zemí Brémy, Hamburk, Meklenbursko-Přední Pomořansko a Dolní Sasko jsou k této sumě připočteny také náhrady za údržbu přístavů.²⁸⁷ Mezi příjmy obcí je zahrnut jejich podíl na dani z příjmu a dani z obrátu a také na živnostenské dani.²⁸⁸ Míra vyrovnání spolkové země je poté vyjádřena jako souhrn hrubého domácího produktu na obyvatele ve spolkovém průměru vynásobeno počtem obyvatel té které spolkové země. Míra vyrovnání by měla odpovídat průměrné finanční síle země přepočtené na obyvatele.²⁸⁹

Obecní příjmy jsou zohledňovány při stanovení finanční síly, protože země jsou zodpovědné za přiměřené a dostatečné finanční vybavení obcí. Země s finančně silnými obcemi musí na jejich finanční zajištění vynaložit méně vlastních finančních prostředků než země s finančně slabými obcemi.²⁹⁰

Finanční vyrovnání v užším slova smyslu tedy spočívá ve vyrovnávacích platbách bohatých zemí, plátců (Geberländer) chudým zemím, příjemcům (Nehmerländer). Povinnost vyrovnání vyplývá z poměru tzv. vyrovnávací míry s mírou finanční síly zemí. Přitom tato vyrovnávací míra udává, jaké výše příjmů měla země dosáhnout a zdali její příjmy odpovídají průměrnému příjmu zemí v závislosti na počtu obyvatel. V konečném výpočtu jsou zahrnuty různé významné faktory. V míře finanční síly země se naopak odráží skutečné příjmy udané jejím účetnictvím.

Nejprve je konečná suma daňových příjmů všech zemí vydělena počtem obyvatel všech spolkových zemí. Poté je pro každou zemi tento průměrný příjem na obyvatele vynásoben počtem obyvatel té které země. Tabulka 4 ukazuje finanční sílu jednotlivých spolkových zemí v procentech spolkového průměru. Zatímco finanční síla některých západoněmeckých zemí zůstávala mezi roky 1996 a 2007 poměrně neměnná (například Bavorsko, jehož finanční síla se pohybovala mezi 109 a 112 % spolkového průměru), finanční síla jiných západoněmeckých zemí se proměňovala výrazněji (např. Hesensko, kde se pohybovala v rozmezí 117 až 126 %). Naopak finanční síla východoněmeckých zemí zůstávala v podstatě neměnná a pohybovala se (u všech zemí) mezi hodnotami 83 až 85 %. Finanční vyrovnávání zemí přiděluje v zásadě stejnou finanční potřebu na obyvatele

²⁸⁶ Německé finanční uspořádání rozlišuje mezi daněmi, které náleží spolku, daněmi, které náleží spolkovým zemím, daněmi které náleží dohromady spolku a spolkovým zemím a daněmi, které náleží obcím. Proto je možné hovořit o daňovém příjmu obcí.

²⁸⁷ Thöne, Michael, Jacobs, Christian: Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs..., s. 3.

²⁸⁸ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 184.

²⁸⁹ Ibidem, s. 185.

²⁹⁰ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 3.

ve všech zemích. Pro městské státy Berlín, Brémy a Hamburk toto pravidlo neplatí. Vykazují výrazně vyšší finanční potřebu na obyvatele než ostatní spolkové země. Proto je jejich počet obyvatel fiktivně navýšen o 35 %.²⁹¹ O něco vyšší finanční potřebu na obyvatele vykazují také tři řídké osídlené spolkové země – Braniborsko, Meklenbursko-Přední Pomořansko a Sasko-Anhaltsko. Proto je i jejich počet obyvatelstva nepatrně navyšován (pro Meklenbursko-Přední Pomořansko o 5 %, pro Braniborsko o 3 % a pro Sasko-Anhaltsko o 2 %²⁹²).

²⁹¹ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 3.

²⁹² Čl. 9, odst. 3, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 5. 6. 2008.

Tabulka 4: Finanční síla zemí před finančním vyrovnáním (v % ze spolkového průměru, přepočteno na obyvatele, zaokrouhлено na celá čísla)

| Země/ Rok | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | Západ celkem | SN | ST | TH | BB | MV | Východ celkem | Německo celkem |
|--------------|-----|-----|-----|----|-----|----|-----|----|-----|----|--------------|----|----|----|----|----|---------------|-------------------|
| 1996 | 106 | 109 | 109 | 95 | 117 | 96 | 100 | 90 | 108 | 79 | 105 | 85 | 84 | 84 | 85 | 84 | 84 | 100 |
| 1997 | 106 | 109 | 109 | 94 | 117 | 95 | 101 | 90 | 106 | 86 | 105 | 85 | 84 | 84 | 86 | 84 | 85 | 100 |
| 1998 | 106 | 109 | 111 | 94 | 118 | 93 | 100 | 90 | 110 | 72 | 105 | 85 | 85 | 84 | 86 | 84 | 85 | 100 |
| 1999 | 105 | 109 | 111 | 92 | 123 | 94 | 96 | 89 | 110 | 79 | 106 | 84 | 84 | 84 | 85 | 84 | 84 | 100 |
| 2000 | 105 | 110 | 112 | 92 | 125 | 91 | 93 | 88 | 116 | 74 | 106 | 84 | 84 | 83 | 85 | 83 | 84 | 100 |
| 2001 | 102 | 112 | 113 | 90 | 126 | 93 | 97 | 89 | 109 | 75 | 105 | 85 | 85 | 84 | 86 | 84 | 85 | 100 |
| 2002 | 107 | 111 | 111 | 93 | 120 | 90 | 95 | 89 | 106 | 74 | 105 | 84 | 84 | 84 | 85 | 84 | 84 | 100 |
| 2003 | 101 | 111 | 114 | 94 | 120 | 92 | 99 | 90 | 118 | 77 | 105 | 85 | 85 | 85 | 86 | 85 | 85 | 100 |
| 2004 | 102 | 112 | 113 | 93 | 116 | 94 | 96 | 90 | 117 | 80 | 105 | 85 | 85 | 85 | 86 | 84 | 85 | 100 |
| 2005 | 102 | 112 | 113 | 96 | 117 | 94 | 96 | 92 | 111 | 74 | 105 | 84 | 84 | 84 | 85 | 84 | 84 | 100 |
| 2006 | 101 | 110 | 112 | 98 | 122 | 94 | 97 | 93 | 115 | 74 | 105 | 85 | 85 | 84 | 86 | 84 | 85 | 100 |
| 2007 | 100 | 111 | 112 | 97 | 124 | 95 | 97 | 93 | 109 | 73 | 105 | 85 | 86 | 85 | 86 | 84 | 85 | 100 |

Vysvětlivky: BE – Berlín, BW – Bádensko-Württembersko, BY – Bavorsko, BB – Braniborsko, HB – Brémy, HH – Hamburg, HE – Hesensko, MV – Meklenbursko-Přední Pomořansko, NI – Dolní Sasko, NW – Severní Porýní-Vestfálsko, RP – Porýní-Falc, SL – Sársko, SN – Sasko, ST – Sasko-Anhaltsko, SH – Šlesvicko-Holštýnsko, TH – Durynsko.

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 54. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_37496/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 12. Dostupné na: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP_V_3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 2009.

Pro poměrování vyrovnávacích plateb je používána třístupňová stupnice (tak jak je znázorněna v Tabulce 5). Země s příjmy do 80 % průměrné finanční síly obdrží v rámci vyrovnávacích plateb přes 75 % chybějícího obnosu. Příjmy zemí, jejichž finanční síla se nachází mezi 80 a 93 % průměru, jsou vyrovnány (sestupně) 75 až 70 % chybějící částky. Pokud finanční síla země leží mezi 93–100 % průměru, získá mezi 70 až 44 % z této chybějící částky.

Ze stupnice vyrovnávacích plateb (Tabulka 5) tedy vyplývá, že vyrovnávací platby zemí, jejichž příjmy leží nad 100 % zemského průměru, jsou určovány následovně: zemím s přebytkem mezi 100 až 107 % je odčerpáno mezi 44 až 70 % (podíl roste v závislosti na výši přebytku). Pokud je finanční síla země mezi 107 až 120 % průměru, musí k finančnímu vyrovnání poskytnout 70 až 75 % tohoto přebytku. Přesáhne-li finanční síla země 120 % průměru, přispěje do vyrovnávacího systému 75 % svého přebytku. Z celkového přebytku bohatých zemí je však vždy odebráno maximálně 72,5 %, aby nebyla ohrožena jejich finanční stabilita a nezávislost.²⁹³

Tabulka 5: Vyrovnání rozdílů finanční síly skrze finanční vyrovnání zemí a všeobecné doplňkové příspěvky spolku

| Finanční síla na obyvatele <u>před</u> finančním vyrovnáním zemí v % průměrné finanční síly na obyvatele | Finanční síla na obyvatele <u>po</u> finančním vyrovnání v % průměrné finanční síly na obyvatele | Finanční síla na obyvatele <u>po</u> finančním vyrovnání a všeobecných doplňkových příspěvcích státu v % průměrné finanční síly na obyvatele |
|--|--|--|
| 70 | 91 | 97½ |
| 80 | 93½ | 98 |
| 90 | 96 | 98½ |
| 100 | 100 | 100 |
| 110 | 104 | 104 |
| 120 | 106½ | 106½ |
| 130 | 109 | 109 |

Zdroj: Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html?__nnn=true. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 5.

²⁹³ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 3

6.2.4. Čtvrtý stupeň: Doplnkové příspěvky spolku

Doplnkové příspěvky spolku (Bundesergänzungszuweisungen, BEZ) jsou příspěvky doplňující finanční vyrovnání výkonnostně slabým zemím. Jedná se o nevázané prostředky, které slouží k pokrytí všeobecné finanční potřeby. Existují dva rozdílné druhy těchto příspěvků: všeobecné doplnkové příspěvky spolku a doplnkové příspěvky pro zvláštní potřeby. Všeobecné doplnkové příspěvky spolku (tzv. allgemeine BEZ) získají výkonnostně slabé země poté, co ani po základním finančním vyrovnání nedosahují průměru finanční síly na obyvatele. Tyto příspěvky mají rozdíl do průměrné finanční síly vyrovnat. Získají je ty země, jejichž finanční síla na obyvatele se po základním finančním vyrovnání nachází pod 99,5 % průměru. Nedočerpání je doplněno podílově. Finančně slabá země, která před finančním vyrovnáním dosahovala 70–90 % průměrné finanční síly na obyvatele, dostane na 97,5 % resp. 98,5 % průměrné finanční síly na obyvatele (viz Tabulka 5). Rozdíl k zemskému průměru je tak značně zredukován.²⁹⁴

Tabulka 6: Doplnkové příspěvky státu ve vyrovnávacím roce 2006

| Spolková země | Příspěvek (v milionech euro) |
|--------------------------------|------------------------------|
| Berlín | 2.881 |
| Braniborsko | 1.982 |
| Brémy | 196 |
| Meklenbursko-Přední Pomořansko | 1.470 |
| Dolní Sasko | 119 |
| Porýní-Falc | 223 |
| Sársko | 118 |
| Sasko | 3.486 |
| Sasko-Anhaltsko | 2.115 |
| Šlesvicko-Holštýnsko | 120 |
| Durynsko | 1.962 |

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen:

http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_37496/DE/BMF__Startseite/Service/Broschueren__Bestellservice/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 16. 11. 2009.

²⁹⁴ Der bundesstaatliche Finanzausgleich..., s. 4.

Tabulka 6 shrnuje doplňkové příspěvky spolku, které plynuly v roce 2006 spolkovým zemí. Ze starých spolkových zemí byly k jejich přijetí oprávněny Brémy, Dolní Sasko, Porýní-Falc, Sársko a Šlesvicko-Holštýnsko. Při porovnání výše příspěvků, které získaly staré a nové spolkové země, jasně vyplývá, že nové spolkové země měly nárok na zisk mnohem vyšších finančních prostředků.

Tabulka 7: Doplňkové příspěvky spolku pro hrazení zvláštních výdajů zemí v letech 2005–2019.

| Rok | Částka (v tisících euro) |
|------|--------------------------|
| 2005 | 10 532 613 |
| 2006 | 10 481 484 |
| 2007 | 10 379 225 |
| 2008 | 10 225 838 |
| 2009 | 9 510 029 |
| 2010 | 8 743 091 |
| 2011 | 8 027 283 |
| 2012 | 7 260 345 |
| 2013 | 6 544 536 |
| 2014 | 5 777 598 |
| 2015 | 5 061 790 |
| 2016 | 4 294 852 |
| 2017 | 3 579 043 |
| 2018 | 2 812 105 |
| 2019 | 2 096 297 |

Zdroj: Čl. 11, odst. 3, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 6–7.

Dále jsou poskytovány doplňkové příspěvky pro zvláštní potřeby (tzv. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen). Slouží k vyrovnání speciálních mimořádných výdajů jednotlivých výkonnostně slabých zemí. Nevzniká právně závazné účelové využití takto získaných prostředků. Za jejich využití nesou zodpovědnost samy přijímající země. V současné době získávají východoněmecké země a Berlín tyto příspěvky pro krytí extrémních výdajů na budování infrastruktury a k vyrovnání podprůměrné komunální finanční

síly. Tyto prostředky se v současnosti pohybují kolem 10 miliard euro ročně – pro přijímající země se tedy jedná o významný příspěvek. Výše těchto příspěvků se má však v následujících letech postupně snižovat – spolek tedy očekává, že se finanční situace nových spolkových zemí výrazně zlepší a těchto příspěvků již nebude potřeba v takové míře, jako doposud. Tabulka 7 ukazuje vývoj jejich výše v letech 2005–2019. Z těchto příspěvků může s nejvyšším podílem počítat Sasko (26,1 %) následované Berlínem 19 %, Saskem-Anhaltskem (15,7 %), Braniborskem (14,3 %), které má nárok na stejný podíl jako Durynsko (14,3 %) a nejmenší podíl připadne Meklenbursku-Přednímu Pomořansku (10,5 %).²⁹⁵

Kromě toho získávají východoněmecké země časově omezené (do roku 2010) příspěvky na pokrytí mimořádných nákladů vzniklých v důsledku strukturální nezaměstnanosti a z toho vyplývajících nadprůměrných nákladů vzniklých po spojení pomoci v nezaměstnanosti a sociálních dávek pro výdělečně činné (v rámci reformy Hartz IV²⁹⁶) v celkové výši 1 miliardy euro ročně. Počítat s nimi mohou až do roku 2010. Poté bude přezkoumáno, zda a v jaké výši budou tyto zvláštní zátěže zemím v roce 2011 vyrovnány.²⁹⁷ Tabulka 8 shrnuje výši příspěvků pro jednotlivé země, které jsou oprávněné k jejich získání.

Tabulka 8: Doplňkové příspěvky pro pokrytí mimořádných nákladů vzniklých v důsledku strukturální nezaměstnanosti

| Spolková země | Částka (v tisících euro) |
|--------------------------------|--------------------------|
| Braniborsko | 190 000 |
| Meklenbursko-Přední Pomořansko | 128 000 |
| Sasko | 319 000 |
| Sasko-Anhaltsko | 187 000 |
| Durynsko | 176 000 |

Zdroj: Čl. 11, odst. 3a, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 7.

²⁹⁵ Čl. 11, odst. 3, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW:

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009.

²⁹⁶ Hartzův koncept je označení návrhů Komise „Moderní služby na trhu práce“, která zasedala v Německu pod vedením Petera Hartze a v roce 2002 předložila svůj návrh na provedení několika reforem v sociální a pracovní oblasti. Jednou z těchto reforem byl i tzv. Hartz IV, který představoval sloučení doposud vyplácených sociálních dávek, tedy podpory v nezaměstnanosti a sociální podpory (pro zajištění životních nákladů) do jediné dávky, tzv. Dávky v nezaměstnanosti II (Arbeitslosengeld II). Náklady na vyplácení této finanční podpory nese stát.

²⁹⁷ Čl. 11, odst. 3a, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 7.

Malé, výkonnostně slabé země získávají navíc mimořádné příspěvky na pokrytí nadprůměrných nákladů na politické vedení v celkové výši 517 milionů euro.²⁹⁸ Menší země mají vyšší náklady na politické vedení než větší země, protože fixní náklady na politické vedení musí být rozloženy na menší počet obyvatel. V pětiletých odstupech je přezkoumáváno, zda nadále existují předpoklady pro přidělování těchto zvláštních příspěvků. Tabulka 9 představuje výši těchto příspěvků ve spolkových zemích, které jsou oprávněny k jejich přijetí.

Tabulka 9: Příspěvky pro na pokrytí nadprůměrných nákladů na politické vedení

| Spolková země | Částka (v tisících euro) |
|--------------------------------|--------------------------|
| Berlín | 43 460 |
| Braniborsko | 55 220 |
| Brémy | 60 332 |
| Meklenbursko-Přední Pomořansko | 61 355 |
| Porýní-Falc | 46 016 |
| Sársko | 63 400 |
| Sasko | 25 565 |
| Sasko-Anhaltsko | 52 663 |
| Šlesvicko-Holštýnsko | 53 174 |
| Durynsko | 55 731 |

Zdroj: Čl. 11, odst. 4, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 5. 6. 2008, s. 7–8.

Také tyto příspěvky bývají často kritizovány: jsou přidělovány malým zemím, které jsou poté zproštěny podstatné části nákladů, které vznikají kvůli jejich malé velikosti. Trnem v oku finančním odborníkům je pak především zahrnutí městských států mezi tyto „malé“ země. Ve svém důsledku tak tyto příspěvky systematicky brání ekonomicky smysluplnému novému rozčlenění Spolkové republiky na větší, ekonomicky životaschopnější jednotky (jak předpokládá jedna z mnoha navrhovaných reforem systému finančního vyrovnání). Pochybná je i samotná konkrétní úprava těchto BEZ. Vzhledem k tomu, že je dostává devět z 16 spolkových zemí, nedá se už hovořit o „zvláštních potřebách“. Vyměření BEZ není navíc

²⁹⁸ Čl. 11, odst. 3a, Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi. Dostupné na WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. Citováno dne 15. 11. 2009, s. 7.

zcela pochopitelné, nevypočítává se jako rozdíl mezi skutečnými a průměrnými spolkovými náklady na politické vedení.²⁹⁹

Po provedení horizontálního finančního vyrovnání se tak finanční síla ekonomicky slabých zemí přiblíží spolkovému průměru, stejně jako síla finančně silných zemí (pro které se to ovšem děje opačným směrem). Konkrétní hodnoty finanční síly, kterých tak země dosáhnou, shrnuje Tabulka 11. Je z ní patrné, že v posledních letech byla finanční síla jednotlivých zemí vyrovnána na přibližně stejnou úroveň.

Tabulka 10, poté jen potvrzuje, že záměr finančního vyrovnání, tedy docílit srovnatelné finanční síly všech spolkových zemí, se po provedení finančního vyrovnání a po přidělení všech doplňkových příspěvků spolku zvýší u některých finančně slabých zemí na 99 % spolkového průměru, jiným zemím je navýšena alespoň na 98 %. „Bohaté“ země se naopak musí smířit s nuceným pádem své finanční síly na 101 až 105 % (pro některé je tento pád velmi citelný (např. finanční síla Hesenska poklesla v roce 2009 v důsledku finančního vyrovnání ze 124 na 107 %).

Tabulka 10: Finanční síla spolkových zemí po přerozdělení doplňkových příspěvků spolku (pro roky 2005–2007, v % ze spolkového průměru, zaokrouhloeno na celá čísla)

| Země/ Rok | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | SN | ST | TH | BB | MV | Německo celkem |
|--------------|-----|-----|-----|----|-----|----|----|----|-----|----|----|----|----|----|----|-------------------|
| 2005 | 101 | 104 | 105 | 99 | 105 | 99 | 99 | 99 | 104 | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 100 |
| 2006 | 100 | 104 | 104 | 99 | 107 | 99 | 99 | 99 | 105 | 98 | 98 | 99 | 98 | 99 | 98 | 100 |
| 2007 | 100 | 104 | 104 | 99 | 107 | 99 | 99 | 99 | 104 | 98 | 98 | 99 | 98 | 99 | 98 | 100 |

Zdroj: Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 20. Dostupné na WWW: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP__V__3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 2009.

²⁹⁹ Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs..., s. 190.

Tabulka 11: Finanční síla zemí po finančním vyrovnání (v % ze spolkového průměru, zaokrouhлено na celá čísla)

| Země/ Rok | NW | BY | BW | NI | HE | RP | SH | SL | HH | HB | Západ celkem | SN | ST | TH | BB | MV | Východ celkem | Německo celkem |
|--------------|-----|-----|-----|----|-----|----|-----|----|-----|----|-----------------|----|----|----|----|----|------------------|-------------------|
| 1996 | 102 | 103 | 103 | 97 | 104 | 98 | 100 | 95 | 103 | 96 | 101 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 1997 | 102 | 103 | 103 | 97 | 104 | 97 | 101 | 95 | 102 | 96 | 101 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 1998 | 102 | 103 | 104 | 96 | 104 | 96 | 100 | 95 | 104 | 96 | 101 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 1999 | 102 | 103 | 104 | 95 | 106 | 97 | 98 | 95 | 104 | 96 | 101 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 2000 | 102 | 104 | 104 | 95 | 106 | 95 | 96 | 95 | 106 | 96 | 101 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 2001 | 101 | 104 | 104 | 95 | 106 | 96 | 98 | 95 | 104 | 96 | 101 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 2002 | 103 | 104 | 104 | 95 | 105 | 95 | 97 | 95 | 102 | 96 | 101 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 2003 | 101 | 104 | 104 | 96 | 105 | 95 | 100 | 95 | 105 | 96 | 101 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 2004 | 101 | 104 | 104 | 96 | 105 | 97 | 97 | 95 | 105 | 97 | 101 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 2005 | 101 | 104 | 105 | 98 | 105 | 97 | 98 | 95 | 104 | 92 | 102 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 2006 | 100 | 104 | 104 | 99 | 107 | 97 | 98 | 95 | 105 | 92 | 102 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 |
| 2007 | 100 | 104 | 104 | 99 | 107 | 98 | 98 | 97 | 104 | 92 | 102 | 95 | 95 | 95 | 95 | 94 | 95 | 100 |

Vysvětlivky: BE – Berlín, BW – Bádensko-Württembersko, BY – Bavorsko, BB – Braniborsko, HB – Brémy, HH – Hamburg, HE – Hesensko, MV – Meklenbursko-Přední Pomořansko, NI – Dolní Sasko, NW – Severní Porýní-Vestfálsko, RP – Porýní-Falc, SL – Sársko, SN – Sasko, ST – Sasko-Anhaltsko, SH – Šlesvicko-Holštýnsko, TH – Durynsko.

Zdroj: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesministerium der Finanzen, s. 54. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_37496/DE/BMF__Startseite/Service/Broschueren__Bestellservice/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/40210,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 14. 11. 2009. Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007, s. 12. Dostupné na: www.bundesfinanzministerium.de/.../KAP__V__3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Citováno dne 6. 10. 2009.

6.3. Současné výsledky finančního vyrovnání

6.3.1. Finanční vyrovnání v roce 2007

Pokud jde o zhodnocení finančního vyrovnání z roku 2007, lze říci, že se oproti roku 2006 zvýšil objem vyrovnání daně z obratu (ze 7,7 na 8,0 miliard euro). Snížily se relativní rozdíly v daňových výnosech mezi zeměmi, jakož i rozdíly mezi východem a západem. Objem prostředků přerozdělených v roce 2007 v rámci finančního vyrovnání zemí činil zhruba 7,9 miliard euro (o 580 milionů euro víc než v roce 2006). Mezi přispěvateli do systému finančního vyrovnávání bylo v roce 2007 pět zemí – Hesensko, Bavorsko, Bádensko-Württembersko (obě 2,3 miliard euro), Hamburk a Severní Porýní-Vestfálsko. Na straně příjemců bylo zbylých 11 spolkových zemí. Největším přispěvatelem bylo s 2,9 miliardami euro Hesensko, které také zaznamenalo oproti roku 2006 největší nárůst svého příspěvku (o 464 milionů euro).³⁰⁰

Hesenský ministr financí Karlheinz Weimar zdůraznil, že „ještě nikdy nemusela žádná spolková země odvést do LFA tolik peněz, jako Hesensko v tomto roce.“ Při té příležitosti také požadoval, aby „příjemci zveřejnili své účetnictví o použití takto získaných peněz. Je potřeba zajistit, aby tyto finanční prostředky nebyly používány spotřebně, nýbrž pro projekty, jejichž účelem je posílení infrastruktury a hospodářské síly zemí“.³⁰¹

6.3.2. Finanční vyrovnání v roce 2008

Ze zprávy spolkového ministerstva financí o finančním vyrovnání pro rok 2008 vyplývá následující: objem vyrovnání daně z obratu pro rok 2008 představuje 8,3 miliard euro a ve srovnání s předchozím rokem vzrostl o 200 milionů. Relativní rozdíly mezi zeměmi založené na výši daňových výnosů se zmenšily, podobně jako rozdíl mezi východem a západem: přepočteno na zemský průměr se daňové výnosy nových zemí pohybovaly mezi 44,2 % (Meklenbursko-Přední Pomořansko) a 55,9 % (Braniborsko) celoněmeckého průměru.

Celkový objem finančních prostředků určených k přerozdělení v rámci LFA se rovnal 8,3 miliardám euro (o 450 milionů euro více než v roce 2007). Mezi plátce vyrovnání patřily čtyři země (Hesensko, Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hamburk),

³⁰⁰ Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2007. In: *Monatsbericht des BMF* – březen 2008, s. 63.

³⁰¹ Berlin bekommt am meisten. In: *Handelsblatt*, 21. 2. 2008 (online archiv).

mezi příjemce zbylých 12 zemí. Severní Porýní-Vestfálsko se poprvé od roku 1995 (tedy od roku, kdy byly do LFA poprvé plnohodnotně zahrnuty nové spolkové země) přesunulo ze strany plátců na stranu příjemců vyrovnání. Největším plátcem podle výše odvedeného příspěvku bylo Bavorsko s 2,9 miliardami euro (což také představovalo největší nárůst – o 636 milionů euro). Největším příjemcem (podle výše přijatého příspěvku) byl Berlín s 3,2 miliardami euro.

Objem všeobecných doplňkových příspěvků státu, které získalo 11 zemí, obnášel 3,1 miliardy euro (o 151 milionů euro víc oproti roku 2007). Severní Porýní-Vestfálsko nemělo nárok získat tyto příspěvky, neboť se jeho finanční síla pohybovala velmi těsně pod celoněmeckým průměrem. Největším příjemcem těchto příspěvků byl – stejně jako v roce 2007 – Berlín (986 milionů euro).³⁰²

6.3.3. Finanční vyrovnání v roce 2009

Výsledky finančního vyrovnání, jak jsou představeny v následující kapitole, jsou každoročně zveřejňovány ve Zprávě ministerstva financí o finančním vyrovnání.³⁰³ Je zřejmé, že spolkové finanční vyrovnání v roce 2009 bylo znatelně ovlivněné masivním průnikem daňových příjmů jakožto důsledku hospodářské a finanční krize. Projevilo se to především v prvním stupni finančního vyrovnání v rámci přerozdělení daně z obratu, jejíž celková suma obnášela 7,3 miliard euro a poprvé za mnoho let tak poklesla. Objem financí určených k přerozdělení v roce 2009 se tak dostal na nejnižší úroveň od doby, kdy v platnost vstoupila současná podoba Zákona o finančním vyrovnání.

Tento vývoj má dva hlavní důvody: Jednak poklesly daňové výnosy (podíly zemí na společných daních – bez daně z obratu – a zemských daní), které tvoří základ pro výpočet výše doplňkových příspěvků, v zemském průměru o 11,5 % ve srovnání s výsledky roku 2008. Mezi jednotlivými druhy daní se nejvíce snížil výnos z daně z příjmů fyzických osob (-54,8 %).

³⁰² Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2008. In: Digitales Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums, prosinec 2009. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/sid_ECBC4BF87EC839D0305C47C2D5CC4959/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2009/02/analysen-und-berichte/b05-laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html?__nnn=true. Citováno 16. 12. 2009.

³⁰³ Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2009. In: Digitales Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums, únor 2010. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_92902/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2010/02/analysen-und-berichte/b06-laenderfinanzausgleich/node.html?__nnn=true. Citováno 10.10. 2010.

Mimo to také výrazně zmenšily relativní rozdíly v daňových výnosech mezi zeměmi ve srovnání s rokem 2008. U zemí s nejvyššími daňovými výnosy (Hamburk, Hesensko a Bádensko-Württembersko) poklesly daňové příjmy v přepočtu na obyvatele přímo nadměrně. Obzvláště znatelný pokles zaznamenal Hamburk, kde nejvyšší hodnota 175,1 % zemského průměru z roku 2008 poklesla na 156,8 % v roce 2009. Stejně tak vykázaly Hesensko a Bádensko-Württembersko v roce 2009 s daňovými výnosy na obyvatele ve výši 128,1 %, resp. 114,6 % zemského průměru nižší hodnoty než v roce předchozím, kdy se dostaly na hodnotu 132,3 %, resp. 121,1 %. Oproti tomu zvýšily Bavorsko a Severní Porýní-Vestfálsko své daňové výnosy v přepočtu na obyvatele v procentech zemského průměru z 124,6 %, resp. 104,2 % na 129,6 %, resp. 105,5 %. Tendence k vyrovnaní relativních rozdílů v daňových výnosech se ukázala také u daňově slabších zemí, mezi nimi především u nových spolkových zemí: měřeno podle zemského průměru v přepočtu na obyvatele se daňové výnosy nových zemí (bez Berlína) ležely před přerozdělením daně z obratu mezi 46,9 % (Sasko) a 62,1 % (Braniborsko), v roce 2008 bylo toto rozpětí ještě 44,2 % (Meklenbursko-Přední Pomořansko) a 55,9 % (Braniborsko). Novým zemím se tak ve srovnání s předchozím rokem podařilo silně snížit své zaostávání v daňových příjmech.³⁰⁴

Mezi plátce finančního vyrovnání zemí (LFA) – tedy druhého stupně vyrovnání – se v roce 2009 zařadilo pět zemí (Severní Porýní-Vestfálsko, Bavorsko, Bádensko-Württembersko, Hesensko a Hamburk) a mezi příjemce zbylých 11 spolkových zemí. Severní Porýní-Vestfálsko se mezi plátce vrátilo poté, co se v předchozím roce poprvé od roku 1995 ocitlo mezi příjemci. Největším plátcem bylo v roce 2009 opět Bavorsko s 3,4 miliardami euro, největším příjemcem opět Berlín s 2,9 miliardami euro.³⁰⁵

Hospodářská a finanční krize posledních let se projevila také na tomto stupni vyrovnání. Finanční síla zemí zohledňovaná v LFA (tedy podíl zemí na společných daních včetně daně z obratu, zemských daních a 64 % obecních daní) poklesla o 7,1 % ve srovnání s rokem 2008. Pokles byl nadprůměrný v případě Hamburku (-12,5 %), Bádenska-Württemberska (-10,2 %) a Hesenska (-9,5 %), podprůměrný pak v případě Bavorska (-5,0 %) a většiny příjemců vyrovnání. Tento vývoj se odrazil také ve vykazované finanční síle v procentech zemského průměru: Zhoršení oproti předchozímu

³⁰⁴ Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2009. In: Digitales Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums, únor 2010. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_92902/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2010/02/analysen-und-berichte/b06-laenderfinanzausgleich/node.html?__nnn=true. Citováno 10.10.2010.

³⁰⁵ Ibidem.

roku se projevilo v Bádensku-Württembersku (z 112,3 % na 108,4 % zemského průměru), ostatním zemím se dařilo téměř nepřetržitě zlepšovat svou relativní pozici. Celkově tyto události vyústily ve vyrovnání finanční síly před samotným finančním vyrovnáním. Důsledkem poklesu finanční síly a vyrovnání relativní finanční síly jednotlivých zemí bylo zmenšení objemu přerozdělovaných daňových příjmů v LFA z 8,3 miliard euro v roce 2008 na 6,9 miliard euro v roce 2009.

S tím je spojené také snížení příspěvků na vyrovnání u plátců u celkem 16,5 %. Bádensko-Württembersko tak muselo v roce 2009 zaplatit o skoro 40 % méně než v roce 2008, jeho příspěvek do LFA se snížil o skoro 1 miliardu euro na 1,5 miliardy euro. Hamburk vykázal největší procentuální pokles příspěvků do LFA ve výši – 86,9 % (pokles o 320 milionů euro na 49 milionů euro). Bez ohledu na Severní Porýní-Vestfálsko, které se v roce 2009 opět vrátilo mezi plátce, vykázalo pouze Bavorsko zvýšení příspěvků do LFA o 15,0 %, což v konkrétních číslech znamenalo navýšení příspěvku o zhruba 440 milionů euro oproti předchozímu roku.³⁰⁶

V důsledku toho obdrželi příjemci finančního vyrovnání nižší příspěvky. Markantní je v tomto ohledu především Dolní Sasko, jehož příspěvky byly v roce 2009 téměř o dvě třetiny nižší než v roce 2008 (pokles o 200 milionů euro na 114 milionů euro). Z celkového objemu financí určených k přerozdělení v rámci LFA připadlo kolem 5,8 miliard euro (a tím 84 % celkového objemu) na vyrovnání mezi západem a východem. V roce 2008 se tento podíl rovnal 81,4 %.³⁰⁷

Snížení rozdílů finanční síly mezi zeměmi se projevilo i na třetím stupni finančního vyrovnání, to znamená ve výši všeobecných doplňkových příspěvků spolku (BEZ). Jejich objem klesl z 3 miliard euro v roce 2008 na 2,5 miliardy euro, přičemž méně těchto příspěvků dostali všichni příjemci vyrovnání. Největším příjemcem se stejně jako v roce 2008 stal Berlín s 907 miliony euro. Ve srovnání s předchozím rokem (982 milionů euro) to bylo o 7,7 % méně. Dolní Sasko muselo snést pokles těchto doplňkových příspěvků o téměř 90 % s ohledem na relativní zlepšení jeho finanční síly. BEZ mu klesly z 163 milionů euro v roce 2008 na 18 milionů euro. Po provedení vyrovnání pomocí

³⁰⁶ Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2009. In: Digitales Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums, únor 2010. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_92902/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2010/02/analysen-und-berichte/b06-laenderfinanzausgleich/node.html?__nnn=true. Citováno 10.10.2010.

³⁰⁷ Ibidem.

doplňkových příspěvků spolku se finanční síla výkonnostně slabých zemí pohybovala mezi 97,4 % (Berlín) a 99,5 % (Dolní Sasko).³⁰⁸

Celkově je tak možné říci, že spolkové finanční vyrovnání splnilo svou úlohu i v podmínkách ztížené hospodářské situace. Všechny země byly vybaveny dostatečným množstvím finančních prostředků, aby mohly plnit úkoly svěřené jim ústavou. Ačkoli se daňové výnosy zemí v důsledku hospodářské a finanční krize výrazně snížily a došlo k snížení rozdílů ve finanční síle zemí, přispěly přerozdělovací mechanismy spolkového systému finančního vyrovnání k tomu, že byly výkonnostně slabé země dostatečně finančně vybaveny a ve srovnání s rokem 2008 vykazovaly po provedení finančního vyrovnání zemí dokonce vyšší finanční sílu. Absolutní příspěvky výkonnostně silných zemí Bádenska-Württemberska, Hamburku a Hesenska se snížily. Pouze Severní Porýní-Vestfálsko a Bavorsko musely s ohledem na příznivější vývoj v oblasti daňových výnosů a finanční síly poskytnout vyšší příspěvky do systému finančního vyrovnání.³⁰⁹

6.4. Budoucnost finančního vyrovnání

Nové finanční vyrovnání vstoupilo v platnost 1. ledna 2005. Podle mnohých kritiků jeho nové podoby se však moc nezměnilo oproti systému předchozímu. Stejně to viděli i někteří politikové, kteří se sice na jeho současné podobě podíleli, během následujících let však své názory změnili. Už v říjnu 2005, tedy pouhých deset měsíců poté, co nový systém začal platit, vyzval ministerský předseda Severního Porýní-Vestfálska Jürgen Rüttgers (CDU) velkou koalici, aby při jednání o reformě federalismu uvažovala i o možných korekturách LFA. „Problematika federalismu souvisí úzce s tématem konsolidace rozpočtů. Nejen spolek má velké rozpočtové problémy, ale také některé velké spolkové země, které patří mezi plátce, se již více nenachází v situaci, kdy by byly schopny vytvořit vyrovnaný rozpočet. Je třeba o tom mluvit, nesmí to být tabu“,³¹⁰ řekl Rüttgers.

Situace se neuklidnila ani v následujících měsících. Ukázalo se totiž, že ačkoli se mnozí viděli jako vítězové vyjednávání o LFA, ve skutečnosti museli do vyrovnání odvádět stále stejné sumy. V červnu 2006 se měl spolkový ministr financí Peer Steinbrück

³⁰⁸ Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2009. In: Digitales Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums, únor 2010. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_92902/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__B_MF/2010/02/analysen-und-berichte/b06-laenderfinanzausgleich/node.html?__nnn=true. Citováno 10.10.2010.

³⁰⁹ Ibidem.

³¹⁰ Rüttgers: Neuordnung des Länderfinanzausgleichs "kein Tabu". In: *Handelsblatt*, 16. 10. 2005 (online archiv).

(SPD) sejit se svými kolegy z nových spolkových zemí. Ještě předtím se však uskutečnilo tajné jednání západních zemí, na němž byly projednávány i možné sankce pro „rozhazovačné“ východní země. Tohoto jednání se vedle plátců zúčastnilo také Sasko.³¹¹ Jeden z jeho čelních představitelů, Hermann Winkler (CDU), to komentoval slovy: „Pakliže země nejsou schopné dostat své rozpočty pod kontrolu, měli bychom uvažovat o vzniku určitého kontrolního mechanismu na spolkové úrovni.“ Plátcí a Sasko přitom požadovali účinné zákazy zadlužování a bude-li třeba také rozpuštění takových zemí a jejich sloučení s jinými.³¹²

Začalo se uvažovat o určitých korekturách. Proti těm se v lednu 2006 ostře postavil bádensko-württemberský ministerský předseda Günther Oettinger (CDU), který pohrozil novou žalobou k Spolkovému ústavnímu soudu. Za svou zemi odmítl nadále platit tak vysoké příspěvky do finančního vyrovnání. „Nová podoba finančního vyrovnání by neměla jít na účet Bádenska-Württemberska. Není možné, aby některé země řešily svou rozpočtovou nouzi na účet jiných, které plní své domácí úkoly.“³¹³

Poté, co se v únoru 2009 mezi příjemce na čas přesunulo Severní Porýní-Vestfálsko a v srpnu téhož roku také Hamburk (v celkovém zhodnocení roku 2009 se obě země opět objevily na straně plátců), zbyly v systému finančního vyrovnání pouze tři platicí země – Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko, které společně musely odvést přibližně sedm miliard euro, největší podíl – téměř tři miliardy – zaplatilo Bavorsko. Na základě této skutečnosti se rozhořel nejnovější spor o finanční vyrovnání. Dne 21. listopadu 2009 zpochybnil bavorský ministerský předseda Horst Seehofer (CSU) současnou podobu finančního vyrovnání. „Solidarita a vlastní zodpovědnost musí být v rovnováze. Tato rovnováha je však existencí finančního vyrovnání zemí ohrožena. Je skutečně správné, že jsou finanční rozdíly mezi zeměmi vyrovnávány v takové míře? Některé země mezi příjemci si i přes svázané pokladny dovolují řadu státních dobrodiní, které si ani Bavorsko, ani Bádensko-Württembersko a ani Hesensko dovolit nemohou – od bezplatné školky až po zrušení poplatků za studium.“³¹⁴ Rozhodnutí ostatních zemí však musíme spolufinancovat“.³¹⁵

³¹¹ Sasko bylo jedinou zemí bývalého východního Německa, která peníze, které do rozpočtu získala na základě finančního vyrovnání, investovala přesně podle předpisů: tedy do infrastruktury a k vyrovnání finančně slabých obcí. In: Geberländer drohen den Ost-Sündern. In: *Handelsblatt*, 12. 6. 2006 (online archiv).

³¹² Geberländer drohen den Ost-Sündern. In: *Handelsblatt*, 12. 6. 2006 (online archiv).

³¹³ Oettinger droht mit Klage, In: *Spiegel Online*, 5. 1. 2006.

³¹⁴ Seehofer zettelt Debatte über Finanzausgleich an. In: *FAZ*, 23. 11. 2009 (online archiv).

³¹⁵ Seehofer handelt sich eine Abfuhr ein. In: *Handelsblatt*, 23. 11. 2009 (online archiv).

Proti Seehoferovým výrokům se ostře ohradila levicová strana DIE LINKE, jejíž zastupující předseda Klaus Ernst vytkl Seehoferovi, „že chce dvacet let po pádu jedné zdi postavit zeď novou. A tentokrát nejen mezi východem a západem, ale také mezi silnými a slabými zeměmi na všech světových stranách“.³¹⁶ Poukázal přitom na to, že „zvlášť Bavorsko se díky solidaritě ostatních zemí po válce dostalo z nejhoršího“.³¹⁷ Kritika zazněla také z dalších spolkových zemí. Erwin Sellering (SPD), ministerský předseda Meklenburska-Předního Pomořanska vytkl Seehoferovi „vytváření nebezpečných nálad“ a nezapomněl připomenout, že „Bavorsko samo více než 40 let čerpalo z německé solidarity a jen díky mnoha miliardám, kterých se mu dostalo, je na tom dnes tak dobře“.³¹⁸ Jeho sárský protějšek Peter Müller (CDU) naopak připomněl „v ústavě založený požadavek zajistit v celém Německu rovnocennou životní úroveň“³¹⁹ a poukázal na to, že „Sársko se ve svých výdajích drží hodně zkrátka – rozhodně mnohem více, než činní Bavorsko“.³²⁰

Očekávanou podporu získal Seehofer od dalších spolkových zemí-plátců finančního vyrovnání. Podle hesenského ministra financí Weimara je „zredukování LFA na několik málo plátců v dlouhodobém horizontu problematické. Je třeba zavést nový spravedlivý systém a povínovat příjemce vyrovnání, aby prostředky z něj získané využili k posílení vlastní finanční síly. Doposud žádná země s výjimkou Bavorska nedokázala přesunout se trvale z řad příjemců mezi plátce“.³²¹

Politické špičky třetího plátce, Bádenska-Württemberska, reagovaly na Seehoferův výrok zatím zdrženlivě. Ministerský předseda Stefan Mappus (CDU) prohlásil, že „v zásadě by bylo možno se Seehoferem souhlasit. Již dlouho považuji LFA za škodlivý pro výkonnost zemí. Změnu však považuji za možnou teprve v době, kdy skončí platnost současného LFA, tedy za deset let. To, co jsme jednou sjednali, musíme také dodržet“.³²² Seehofer sice později svůj výrok ospravedlnil, když řekl, že nepožaduje zrušení finančního vyrovnání, ale pouze určitou změnu, která by zabránila znevýhodnění plátců. Plamínek budoucího sporu však již byl zažehnut.

³¹⁶ Seehofer stellt Finanzausgleich in Frage. In: *Handelsblatt*, 21. 11. 2009 (online archiv).

³¹⁷ Ibidem.

³¹⁸ Seehofer rudert zurück. In: *Süddeutsche Zeitung*, 24. 11. 2009 (online archiv).

³¹⁹ Seehofer zettelt Debatte über Finanzausgleich an. In: *FAZ*, 23. 11. 2009 (online archiv).

³²⁰ Ibidem.

³²¹ "Die Bayern sollten nicht immer so laut sein". In: *Süddeutsche Zeitung*, 23. 11. 2009 (online archiv).

³²² Ibidem.

7. Kritika systému finančního vyrovnání

Systém finančního vyrovnání by šlo charakterizovat třemi slovy: neefektivní, neprůhledný a nespravedlivý. Jako celek je LFA přímo vzorovým příkladem neprůhlednosti a nepochopitelnosti. Plátcí platí příliš mnoho, příjemci berou stále více. To jsou jen některé body kritiky, která se ze všech stran politického spektra i různých vědních odvětví snáší na hlavu finančního vyrovnání. A roli nehraje to, zda byl systém novelizován před deseti lety nebo před pěti měsíci.

Každý systém finančního vyrovnání je kompromisem, především pokud jde o vytvoření reformního modelu, který by bylo možné uvést do praxe v podmínkách skutečného německého federalismu. Základ finančního vyrovnání zemí ve Spolkové republice Německo tvoří Zákon o finančním vyrovnání, který obsahuje obsáhlá a komplikovaná pravidla vyrovnání mezi zeměmi a mezi spolkem a zeměmi. Komplexita tohoto zákona a jí daná omezená transparentnost pravidel významně přispěly k tomu, že je zákon tak často kritizován. Jde finanční přerozdělení na vrub finančně slabých nebo finančně silných zemí? Dostává se zemím vzhledem k existenci tohoto štedrého systému dostatek motivace samostatně zvyšovat svou hospodářskou výkonnost?

Celá komplexita LFA je z podstatné části způsobena paradigmatem dosavadního spolkového rozdělování finančních prostředků – pravidla pro vyrovnání jsou výsledkem kompromisu mezi požadavkem sociální spravedlnosti a federální solidarity na jedné straně a legitimní snahou zemí a obcí zajistit si soběstačnost, samosprávu a právo rozhodovat na straně druhé.³²³

K hlavním překážkám reformy patří podle některých především přílišný důraz kladený na pojmy jako rovnocennost nebo jednota životní úrovně [...], federalismus musí být opakem rovnostářství, musí tedy představovat autonomii zemí, konkurenci a zajištění kulturní, sociální, ekonomické a politické rozmanitosti,³²⁴ podle jiných je hlavní slabinou systému jeho byrokratická náročnost a komplexita. Rozhodující roli v politických debatách však hrály zvláštní příspěvky spolku skrývající se pod zkratkou BEZ. Tyto platby směřující od spolku zemím vyplynuly z nutnosti uhradit zvláštní zatížení, které vyvstalo především pro nové spolkové země a Berlín jakožto důsledek rozdělení Německa po druhé světové válce. Význam doplňkových příspěvků spolku tak výrazně vzrostl po sjednocení

³²³ Janson, Stefan: Einsetzung der Föderalismuskommission. Ein weiterer Schritt zur neoliberalen Formierung der Bundesrepublik Deutschland. Dostupné online na: <http://www.sopos.org/aufsaetze/403a5efe6bd46/1.phtml>. Citováno 16. 12. 2009.

³²⁴ Döring kündigt Verfassungsklage gegen Länderfinanzausgleich an. In: *Welt am Sonntag*, 15. 2. 2004, Nr. 7, s. 2.

Německa. Podle mnohých kritiků zpochybňují jasné přiděly daňových výnosů oběma státním úrovním. Spolek nezřídka využívá těchto finančních prostředků k „přesvědčování zemí“ v nejrůznějších otázkách komplexního vyjednávacího procesu o podstatných finančních otázkách. Na nabídku vyššího příjmu si dovolí nekývnout jen málokterá země.³²⁵

Současné německé finanční zákonodárství rozlišuje dva druhy těchto zvláštních příspěvků, jejichž oprávněnost je často napadána. Jednak je to zohlednění nákladů na údržbu přístavů. Právo na tento příspěvek mají země s přístupem k Severnímu nebo Baltskému moři. Jak již bylo v předchozích kapitolách zmíněno, zaznívá z úst kritiků často dotaz, zda je v době rozvinuté železniční a letecké dopravy skutečně nutné a spravedlivé poskytovat některým zemím tento příspěvek. Druhým problémem je umělé navyšování počtu obyvatel (vynásobením koeficientem 1,35) městských států ještě před provedením finančního vyrovnání. Tento proces má za následek navýšení příspěvků v rámci vyrovnání pro Berlín, Brémy a Hamburk, ačkoli ekonomové často zpochybňují, zda je tento příspěvek opodstatněný.³²⁶

Dalším předmětem kritiky je nedostatečný motivační efekt těchto doplňkových příspěvků. Např. v roce 1997 byla díky těmto příspěvkům finanční síla nejsilnější z výkonnostně slabých spolkových zemí, Severního Porýní-Vestfálska, navýšena na celých 99,69 % průměrné finanční síly spolku, zatímco finančně nejslabší země mezi plátcí – Šlesvicko-Holštýnsko – vykazovala po provedení finančního vyrovnání finanční sílu 100,56 %. Rozdíl mezi finanční silou těchto zemí byl tedy minimální. Je proto velmi sporné, zda může být získání statusu „finančně silné země“ vůbec atraktivní pro země, které se nachází na straně příjemců. Rozdíl mezi těmito dvěma zeměmi není téměř žádný. „Chudé“ spolkové země se nemusí cítit motivovány ve snaze vylepšit svou finanční sílu.³²⁷

Z fungování LFA vyvozují ekonomové dvě teze: na jedné straně nevytváří systém žádnou motivaci starat se o daňové zdroje (protože příliš vysoké daňové výnosy zemí by mohly mít na jejich ekonomiku negativní efekt – mohly by je přesunout mezi platící země), nýbrž pouze motivaci zvyšovat počet svého obyvatelstva (neboť podle počtu obyvatelstva se daňové výnosy přerozdělují). Z ústavněprávního hlediska je potom sporné, zda garantovaná finanční úroveň 95 % (po provedení čtvrtého stupně vyrovnání dokonce

³²⁵ Lindner, Christian: Steuerwettbewerb und Finanzausgleich. Kann die Finanzverfassung reformiert werden? In: Decker, Frank: *Föderalismus an der Wegscheide. Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Wiesbaden 2004, s. 11.

³²⁶ Ibidem, s. 10.

³²⁷ Thöne, Michael, Jacobs, Christian: Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs..., s. 4.

až 99,5 %) ještě odpovídá ústavnímu požadavku „přiměřeného vyrovnání“. Ve skutečnosti totiž nejsou pouze vyrovnávány finanční rozdíly mezi zeměmi; změněno je dokonce jejich pořadí podle finanční síly.³²⁸

Ačkoli Spolkový ústavní soud v roce 1999 představil ve svém rozsudku určitá kritéria, kterých by se měl spolek (a země) držet při provedení úprav systému finančního vyrovnání, shodli se nakonec aktéři jednání na úplně jiných umírněných podmínkách. Ve schváleném Zákoně o kritériích jsou nakonec zájmy všech stran vyvážené a požadavky ústavního soudu nehrály žádnou roli. Korektury jsou tak opravdu minimální. Spolek se dokonce odhodlal navýšit obnos určený k přerozdělení, avšak na úkor vlastního budoucího finančního zatížení.³²⁹

Podle studií provedených v roce 2007³³⁰ brání současný systém finančního vyrovnání trvalému hospodářskému rozvoji Spolkové republiky. Vyrovnávání finanční síly zemí má za následek vyšší zadlužení zemí, vyšší nezaměstnanost a minimální ekonomický růst. Vyrovnání totiž z větší části odčerpává dodatečné daňové příjmy a umožňuje tak pokles zájmu zemí na jejich vybírání.³³¹

Podle některých autorů zůstalo i po provedené reformě vyrovnání vše při starém. Ze strany ekonomů a finančníků požadované změny (zrušení příspěvků na úhradu nákladů na údržbu přístavů, násobení počtu obyvatel městských států, zahrnutí obecních daní do finančního vyrovnání) bylo možné uskutečnit pouze jednotlivě, nikoli v celku, a to s ohledem na nutnost udržet změny systému v poměrně úzkém koridoru akceptovatelném všemi zúčastněnými stranami. Pokud by se spolek snažil zvýšit motivaci zemí samostatně vytvářet zisk ze svých daňových zisků, bylo by nejdříve nutné snížit úroveň finančního vyrovnání (v současnosti 95 % průměrné finanční síly) na jednotný tarif například 50 %. K tomu by ovšem bylo rovněž zapotřebí kompromisu všech aktérů. Ten ale chybí.³³²

Podle Peffekovena tak „ministerští předsedové maří přesně to, co by vlastně mělo být cílem reformy, tedy vytvořit jednoduchý, transparentní systém podporující vlastní aktivitu zúčastněných a naopak málo náchylný ke změnám jejich strategie“.³³³

Podle ohlasů v tisku se systém po provedení reformy sice změnil, ale jeho slabiny zůstaly. Mezi ně patří například několikastupňové, velmi komplikované výpočty plateb

³²⁸ Lindner, Christian: Steuerwettbewerb und Finanzausgleich..., s. 11.

³²⁹ Ibidem.

³³⁰ Např. znalecký posudek profesora Norberta Bertholda z univerzity ve Würzburgu. In: Studie: Geldverschiebung schadet Deutschland. In: *Handelsblatt*, 1. 2. 2007 (online archiv).

³³¹ Ibidem.

³³² Peffekoven, Rolf: Finanzausgleich: Es soll offenbar alles beim alten bleiben. In: *FAZ*, 5. 2. 2001, Nr. 30, s. 18.

³³³ Ibidem.

finančně silných zemí, nároků finančně slabých zemí a také doplňkových příspěvků spolku. Jádru systému tak zůstalo, změnily se pouze jednotlivé prvky. Spolkovým ústavním soudem požadovaný Zákon o kritériích byl vnímán pouze jako formální a neznalost finančních dopadů měla umožnit vytvořit novou podobu finančního vyrovnání, kterou později všichni akceptují. Již při projednávání tohoto zákona země neustále počítaly a přepočítávaly a nové vyrovnání se tak stalo pozoruhodným: všechny země by si totiž po jeho zavedení výrazně polepšily. Ovšem jen proto, že většinu nákladů by na svá bedra naložil spolek.³³⁴

Podle nové úpravy se finanční síla zemí nadále vypočítává podle výše jejich daňových příjmů, k nim se nově připočítávají také daňové výnosy jejich obcí (jsou zohledněny z 64 %). Také finanční síla zemí se dále přepočítává na obyvatele a sestavuje se i pořadí zemí podle finanční síly. Počet obyvatel městských států je nadále uměle navyšován, dokonce ještě více než tomu bylo před reformou. Pouze úhrada nákladů na údržbu přístavů byla z finančního vyrovnání vyňata, tyto příspěvky jsou však nadále regulovány a vypláceny mimo tento systém.³³⁵

Nové finanční vyrovnání tak mezi ekonomickými odborníky nezbudilo příliš nadšení, varovali především před snahou vyrovnávat finanční rozdíly zemí v přílišné míře, což by mohlo vést k dalšímu zmenšení jejich motivace využívat vlastní zdroje daní. Pětičlenná rada ekonomických odborníků ustavená za účelem posuzování celohospodářského vývoje³³⁶ se o provedené reformě vyjádřila rovněž negativně: „V ostrém protikladu k dalekosáhlým formálním změnám norem finančního vyrovnání je většina nových úprav obsahu nepatrná, což je jistě zklamáním. Finanční vyrovnání tak nadále trpí kvůli mnohačetným zvláštním pravidlům, nekonzistentnosti a vysokému zatížení jak plátců, tak i většiny příjemců“.³³⁷

Ekonomicky viděno se kritika obrací především k negativnímu motivačnímu působení celého systému. Ztrácí se především motivace zemí pro rozšíření vlastních daňových zdrojů. Finanční vyrovnání v právním slova smyslu potom snižuje již tak dost omezenou finanční autonomii zemí, přičemž je zpochybňována jejich nezávislost při vedení rozpočtu, a tím i jejich specifická.³³⁸ Dále je kritizováno, že finanční vyrovnání,

³³⁴ Der Finanzausgleich ändert sich – die Schwächen bleiben. In: *FAZ*, 30. 12. 2004, Nr. 305, s. 21.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jedná se o radu ekonomických odborníků (volení na pět let), která byla poprvé ustavena Spolkovým sněmem v roce 1963 na základě Základního zákona. Funguje jako poradní sbor.

³³⁷ Der Finanzausgleich ändert sich – die Schwächen bleiben. In: *FAZ*, 30. 12. 2004, Nr. 305, s. 21.

³³⁸ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 23.

keré je založeno na aktuálních příjmech a výdajích, podporuje nezodpovědnost zemí při vedení jejich rozpočtů. Dokud jsou spolkem a zeměmi podle principu solidarity vypláceny doplňkové příspěvky, není zde žádná motivace bránit se jejich přijetí. Země se stále častěji pokoušejí utratit mnohem více finančních prostředků, než odpovídá jejich výkonnosti. Toto tvrzení dokládá i porovnání zadlužení spolkových zemí – zadlužení na hlavu finančně silných zemí v 90. letech narůstá výrazně pomaleji než u zemí finančně slabých.³³⁹

Bohaté země si naopak stěžují, že jsou trestány za svůj hospodářský úspěch, své nadbytky musí ponechávat chudším zemím na východě, což rozhodně nepřispívá k soudržnosti sjednoceného Německa.

³³⁹ Margedant, Udo: Projekt Föderalismusreform..., s. 23.

Závěr

Cílem této rigorózní práce bylo nejprve vysvětlit mechanismy jednoho z nejvýznamnějších prvků německého finančního uspořádání – finančního vyrovnání a jeho hlavní součásti – finančního vyrovnání zemí. Finanční vyrovnání zemí patří k nejdůležitějším instrumentům německé finanční politiky. Jeho hlavním úkolem je vyrovnání rozdílné finanční síly jednotlivých spolkových zemí, neboť nezbytným předpokladem pro plnění státních úkolů jsou dostatečné finanční prostředky. Finanční vyrovnání se děje především přerozdělováním daňových výnosů mezi finančně silnými a slabými zeměmi. Určitý podíl má v systému i spolek, který může potřebným zemím přidělit doplňkové příspěvky, jež mají vyrovnat konkrétní nevýhody země, jako jsou např. nedostatek nerostných surovin, geografické podmínky, nebo řídké osídlení.

Finanční vyrovnání existuje v Německu ve své prapůvodní podobě již od roku 1871, ve Spolkové republice již od 50. let. Podstatné změny však doznalo po roce 1990, kdy došlo ke sjednocení Německa a součástí státu se staly i hospodářsky zaostalé státy bývalé Německé demokratické republiky. Většina prostředků získaných v rámci finančního vyrovnání tak putuje do nových spolkových zemí, kde by měly být využívány na budování infrastruktury a plnění státem zadaných úkolů. Ne vždy se to však děje, a proto se tento systém neustále stává terčem kritiky.

Již tak napjatá situace po sjednocení Německa, vyostřovaná spory o financování německé jednoty, se vyhrtila po roce 1994, kdy byly nové spolkové země plnohodnotně začleněny do systému finančního vyrovnání, který v předchozích čtyřech letech probíhal odděleně mezi starými a mezi novými spolkovými zeměmi. Celý spor a dlouholeté debaty o nutnosti reformy systému pak vyvrcholily v roce 1998, kdy tři největší plátcí finančního vyrovnání, Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko podaly dvě stížnosti (Hesensko podalo svou vlastní) ke Spolkovému ústavnímu soudu.

Více než rok čekali plátcí i příjemci na rozsudek soudu, každá skupina s rozdílným očekáváním. Plátcí, kterým nešlo o vypovězení spolkového principu solidarity s chudšími státy, doufali v úpravu systému, která by neohrožovala jejich vlastní výkonnost nutností odvádět ročně několikamiliardové sumy z vlastních daňových výnosů. Příjemci naopak doufali v zachování celého systému, nebo přinejmenším v nezhoršení dosavadní situace, protože na platbách z vyrovnání byly existenciálně závislé. Po vynesení rozsudku se jako vítězové viděly všechny strany. Soud totiž starý systém nezrušil, nařídil však konkretizaci

velmi vágních formulací ve dvou člancích Základního zákona, které se finančního vyrovnání týkaly. Tato konkretizace se měla uskutečnit schválením tzv. Zákona o kritériích, který se měl stát podkladem pro Zákon o finančním vyrovnání, jež každoročně určuje pravidla výpočtů finančního vyrovnání. Zákon musel být schválen do konce roku 2002, jinak hrozilo, že dosavadní systém finančního vyrovnání bude prohlášen za protiústavní a nulitní. To by rozpoutalo celou vlnu žalob.

Jednání o Zákoně o kritériích byla zdlouhavá a možnost dohodnout se na kompromisu v podstatě mizivá – každá strana totiž trvala na své vlastní představě a nebyla ochotna z ní ustoupit. Situaci vyřešil až spolek, který výměnou za souhlas zemí s právě připravovanou daňovou reformou přislíbil, že převezme značnou část finančních závazků, které s sebou neslo nejen finanční vyrovnání. Tedy například převzít kompletní financování Fondu německé jednoty, z něhož byly financovány zbylé náklady spojené s německým sjednocením, a také některé dluhy zemí. Spolek také navýšil svůj příspěvek do finančního vyrovnání o několik miliard euro, výměnou za to získal částečné navýšení svého podílu na výnosu daně z obrátu.

Vzhledem k neochotě zemí výrazně proměnit stávající systém nelze říci, že by reforma naplnila očekávání obou stran sporu (lze hovořit i o třech stranách sporu, pakliže budeme spolek chápat jako stranu zvláštní a je to také předpoklad oprávněný, neboť i spolek vstupoval do jednání o reformě s vlastní představou a požadavky). Bavorsko, Bádensko-Württembersko a Hesensko nadále patří k největším plátcům finančního vyrovnání. Během roku 2009 dokonce byly jedinými třemi plátcí, když se na krátko mezi příjemce zařadilo Severní Porýní-Vestfálsko a na podzim téhož roku také finanční krizí zmítaný Hamburk. Platby všech tří plátců do systému se dokonce opět navýšily. Dalo by se tak usuzovat, že z celého sporu, který začal již v roce 1998, vyšly nakonec vítězně země přijímající platby z finančního vyrovnání, ačkoli krátce po vyhlášení rozsudku ústavního soudu sršely všechny tři žalující země optimismem a nadějnými představami o větší spravedlnosti systému finančního vyrovnání.

Tato rigorózní práce je založena na tezi, že současná podoba finančního vyrovnání dohnala fungování federativního uspořádání státu až na hranici jeho možností a stala se hlavním faktorem ohrožujícím spolkovou solidaritu. Aby bylo možné tuto tezi potvrdit, či vyvrátit, je potřeba shrnout některé sporné aspekty finančního vyrovnání.

Spor o finanční vyrovnání není žádnou novodobou záležitostí. Kritika systému sílila již v 80. letech a dalo by se říci, že pakliže se země přely o finanční vyrovnání, přely

se především o dvě konkrétní rozdílná zdůvodnění, která spočívají na rozdílných představách o tom, jak se má spolkový stát vyrovnat s rozdílnou výkonností svých členů – spolkových zemí. Na jedné straně stojí princip svobody a autonomie zemí, na straně druhé jednota spolku a solidarita mezi zeměmi. Jedna skupina tak zdůrazňuje požadavek zajištění rovnocenných životních poměrů na celém území spolkového státu, druhá skupina potom nutnost konkurence zemí. Otázkou však nadále zůstává, jak docílit rovnováhy mezi těmito představami.

Mezi základní sporné body současného systému finančního vyrovnání tak patří především jeho objem, vyplácení příspěvků pro zvláštní potřeby, umělé navyšování počtu obyvatel městských států před provedením finančního vyrovnání, nejasnost pojmu „rozpočtová nouze“, jež se stává předpokladem pro získání dalších finančních prostředků od spolku a všeobecně trvající netransparentnost systému, která nebyla odstraněna ani v roce 2005 provedenou reformou. I přes mnohé negativní dopady, které neartikulují pouze političtí představitelé zemí, ale také finanční odborníci, je jisté, že má finanční vyrovnání i určitý pozitivní dopad na ekonomický růst spolkových zemí. Příkladem může být spolková země Sasko, jejíž hlavní město Drážďany je dnes jedním z pouhých dvou nezadlužených měst v celé Spolkové republice. A to díky vlivu finančního vyrovnávání.

Jedním z vedlejších cílů této rigorózní práce pak bylo zodpovědět na otázku, zda je současný systém finančního vyrovnání skutečně tak nespravedlivý, jak tvrdí tři největší plátcí – Hesensko, Bádensko-Württembersko a Bavorsko. O nespravedlnosti systému by mohl vypovídat již fakt, že na straně plátců vyrovnání se v současné době nachází pouze pět z 16 spolkových zemí. Pokud se navíc podíváme na výsledky finančního vyrovnání z posledních tří let, tato skutečnost se pouze potvrdí. Těchto pět zemí (v roce 2008 se dokonce jednalo o pouhé tři země) skutečně odvádí do systému značné finanční obnosy, které si poté přerozdělují chudší spolkové země. U mnohých z nich se však ani po dvaceti letech finančních injekcí neprojevovalo podstatné (a očekávané) zlepšení jejich ekonomické situace. Bylo by třeba provést podrobné zkoumání, které by mohlo odpovědět na otázku, zda je na vině skutečně jen nevýhodná strukturální situace těchto zemí (nedostatečná infrastruktura, špatné geografické podmínky, nedostatek nerostných surovin), nebo spíše špatné hospodaření se získanými finančními prostředky. Současný systém finančního vyrovnání tedy jistě lze označit za nespravedlivý, nicméně vzhledem k neexistenci lepšího řešení je jedinou možnou alternativou, která v současnosti může zajistit (za požadavku spolkové solidarity) rovnocenné životní poměry na celém území spolku.

Je však třeba si uvědomit, že se finanční vyrovnání netýká pouze těchto pěti plátců. Závislé jsou na něm ostatní země, které finance ze systému získávají a nemohly by bez něj samostatně existovat. Nehledě na finanční náročnost celého procesu je podpora hospodářské výstavby nových spolkových zemí v rámci federálního vyrovnání stejně tak nezbytná, jako ekonomicky oprávněná. V tomto bodě se dostáváme k problému překročení hranice spolkového principu solidarity.

Pakliže odhlédneme od finančních dopadů finančního vyrovnání, lze konstatovat, že jádro celé kontroverze, která se o tomto tématu již řadu let vede, vězí úplně jinde – a sice ve federativním uspořádání Spolkové republiky Německo. Jak již bylo řečeno, je jedním ze základních stavebních kamenů SRN princip spolkové solidarity, který předpokládá spolupráci, podporu a ohleduplnost zemí k sobě navzájem. Solidarita mezi spolkovými zeměmi však již od německého sjednocení prochází zatěžkávací zkouškou, a ačkoli země, které systém finančního vyrovnání různým způsobem napadají, nikdy nezpochybňují princip spolkové solidarity, přináší jeho dodržování řadu problémů do vztahů mezi spolkovými zeměmi. Německý kooperativní federalismus se dostal až na samou hranici svých možností – často totiž brání rychlé a efektivní reakci na aktuální výzvy a úkoly. Vývoj federativního finančního uspořádání již neprobíhá na základě vzájemných jednání, ale uskutečňuje se výhradně jako výsledek žalob jednotlivých zemí před Spolkovým ústavním soudem. Zatímco v 80. a 90. letech se předpokládalo, že s sebou nese určitý potenciál, díky němuž bude schopný přizpůsobit se novým problémům, tato představa se po sjednocení Německa rozplynula. Jiný vhodný koncept však ještě nebyl nalezen, každý má určité výhody, ale také určité nevýhody.

Posouzení skutečných dopadů finančního vyrovnání na jednotlivé zúčastněné aktéry je velmi komplikované, a pokud jde o dlouhodobě vedené spory na toto téma, pravda leží pravděpodobně někde uprostřed. Pakliže se na celý problém podíváme z finančního hlediska, je třeba poukázat na to, že se v diskuzích stále zdůrazňuje, jak velký příspěvek poskytují plátcí do systému vyrovnání. Mnohem méně se však mluví o tom, že tento příspěvek – přepočteno na celkový objem finančních transferů – je vlastně mnohem nižší než příspěvek, který do systému poskytuje spolek.

Ten je stále více zapojen do finančního vyrovnání, protože sám platí veškeré doplňkové příspěvky, které mají dále zvyšovat finanční sílu zemí po provedení finančního vyrovnání. Tyto doplňkové příspěvky jsou navíc mnohem vyšší než příspěvky, které finančně silné země poskytují zemím finančně slabým. Právě tato skutečnost dokumentuje rostoucí podíl spolku na celkovém provedení finančního vyrovnání a poukazuje na další

přesun nákladů federálního vyrovnání na účet spolku, zatímco podíl západoněmeckých zemí – plátců – se snižuje. Vzhledem k tomu, že spolek v roce 2002 převzal na svá bedra další finanční zátěž (např. kompletní financování Fondu německé jednoty a některé zemské dluhy), aby získal souhlas zemí s daňovou reformou a následně s reformou finančního vyrovnání, snížilo se tak finanční zatížení starých spolkových zemí.

Hlavním problémem finančního vyrovnání je pravděpodobně fakt, že bylo ve své původní podobě koncipováno jako vrcholové vyrovnání – to znamená, že fungovalo pouze tehdy, když se rozdíly ve finanční síle zemí pohybovaly v těsných hranicích. Tato podmínka však nebyla úplně naplněna ani ve staré Spolkové republice, natož pak po začlenění nových spolkových zemí do systému v roce 1994. Jeho fungování bylo proto již od počátku odsouzeno k neúspěchu. Vyrovnání rozdílů ve finanční síle zemí probíhá v současné době v takové míře, že odporuje zdravému ekonomickému rozumu. Ekonomická aktivita a úspěch finančně silných zemí jsou trestány, na druhé straně chybí motivace pro finančně slabé země, podniknout samostatné kroky pro zlepšení vlastní hospodářské situace.

Dalším problémem zůstává, že finanční síla nových spolkových zemí se ani po několika letech existence celospolkového finančního vyrovnání nijak významně nezlepšila. Je však otázkou, kde hledat příčinu tohoto problému. Leží ve strukturálním či geografickém znevýhodnění nových zemí, nebo je zaviněna rozhodováním samotných zemí, které špatně využívají finanční prostředky, které v rámci vyrovnání získávají? Pravdou zůstává, že si nové spolkové země nárokují platby z finančního vyrovnání a pevnou pozici na straně příjemců, jako by ani nečekaly, že by se někdy v budoucnu mohly přesunout na druhou stranu, mezi plátce.

Vzhledem k tomu, že se systém finančního vyrovnání dlouhodobě potýká s obsáhlou kritikou a neustále se objevuje v hledáčku finančních expertů, existuje samozřejmě celá řada návrhů na jeho možnou reformu. Jejich prosazení v rámci spolkového státu však bude nesmírně obtížné, neboť souhlas všech členů spolku závisí vždy na tom, zda nový stav nebude horší než stav předchozí. Shoda na úkor jedné skupiny zemí je však nepředstavitelná. Předkládání reformních návrhů tak bývá dost obtížné. Je tedy pravděpodobné, že by v budoucnu mohlo dojít pouze ke zlepšení systému, které by mělo neutrální dopad na všechny zúčastněné aktéry. Návrhy na reformu systému sahají od praktického zjednodušení celého mechanismu a zvýšení jeho transparentnosti, přes nové rozčlenění spolku (např. vytvořit ze stávajících 16 spolkových zemí pouze sedm, přičemž by zanikly městské státy, které by byly včleněny do spolkových zemí, které je obklopují,

čímž by zanikla nutnost spolku poskytovat příspěvky na hrazení nákladů vzniklých kvůli malé rozloze státu, který má ovšem vysoké náklady například na politické vedení), částečnou nebo úplnou integraci doplňkových příspěvků spolku do sekundárního horizontálního finančního vyrovnání, až po radikální proměnu celého systému.

Spolková republika se tak ocitla na rozcestí, vybrat správnou cestu však bude obtížné. V zásadě je možné uvažovat o dvou základních konceptech. Jednou možností je snížit příspěvky plátců do systému. Aby se však nevyhnutelně nezhoršila hospodářská situace v nových spolkových zemích, muselo by nutně dojít k navýšení spolkového podílu. Horizontální prvek vyrovnání by tak byl nahrazen prvkem vertikálním, což by ale nebylo zadarmo – spolek by na oplátku požadoval posílení vlastních kompetencí a došlo by k posílení centralismu na úkor federalismu. Druhou možností, která by však znamenala ohrožení principu spolkové solidarity, je předání spolkových kompetencí zemím. Důsledkem toho by pravděpodobně vznikla hospodářská soutěž mezi nimi, v níž by jednoznačně dominovaly finančně silné země. Lze diskutovat o tom, jaké dopady by měl takový krok na finančně slabé země.

Poslední reforma finančního vyrovnání proběhla v roce 2005. Jak však ukazuje nedlouhá historie finančního vyrovnání na území sjednoceného Německa – systém neexistoval ani pár let, když se začalo poprvé hovořit o nutnosti jeho reformy – nelze ani nyní počítat s tím, že by se situace uklidnila. Poslední spor se rozhořel v listopadu 2009 po výroku bavorského ministerského předsedy Horsta Seehofera, jenž požadoval novou reformu, která by systém nastavila spravedlivěji vůči třem platícím zemím³⁴⁰ a umožnila potrestání zemí, které se zadlužují kvůli nevhodnému nakládání s prostředky získanými v rámci finančního vyrovnání.

V roce 2019 navíc skončí svou činnost Pakt solidarity II, z něž je financována podstatná část obnovy zemí bývalé NDR. Podle finančních expertů nelze očekávat, že by se hospodářská situace nových spolkových zemí do té doby výrazně zlepšila. S výjimkou Saska a Durynska se žádné z nich nepodařilo výrazně se přiblížit celoněmeckému průměru. V nejbližší době lze tedy očekávat nové kolo vyjednávání o budoucí podobě finančních vztahů ve Spolkové republice. Jedna bitva o finanční vyrovnání právě skončila, válka o něj však teprve začne.

³⁴⁰ V té době ještě nebylo jasné, že se mezi plátce zařadí další dvě země, Hamburk a Severní Porýní-Vestfálsko.

Zusammenfassung

In einem föderalen Staat ist die unterschiedliche Leistungsfähigkeit seiner einzelnen Mitglieder – der Bundesländer – sehr problematisch. Zu dieser schwachen Leistungsfähigkeit kann eine geografische Benachteiligung oder schwache Infrastruktur beitragen. Alle Bundesländer müssen jedoch die ihnen zugeordnete Aufgabe erfüllen und finanzieren. Noch dazu ist in dem Artikel 107 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland zu finden, dass die Lebensverhältnisse aller deutschen Bürger gleichwertig sein müssen.

Die Bundesrepublik verfügt seit ihrer Gründung über einem Mechanismus, der die Verteilung der Steuereinnahmen regeln soll. Diese Verteilung geschieht insgesamt in vier Stufen zwischen dem Bund und den Ländern (vertikaler Finanzausgleich) oder zwischen den Ländern untereinander (horizontaler Länderfinanzausgleich zwischen den „reichen“ Geberländern und „armen“ Nehmerländern). Ein Bestandteil sind auch die sogenannten Bundesergänzungszuweisungen, die vom Bund nur in finanzschwache Länder fließen und dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich (es geht zum Beispiel um Kosten politischer Führung besonders in den Stadtstaaten, die Kosten der Hafенlasten usw.) dienen.

Die Verfasserin stellte sich als Ziel dieser Arbeit folgende Fragen zu beantworten: Welche Elemente des Systems des Finanzausgleichs waren und sind besonders umstritten? Welche Positionen und Interessen haben einzelne Akteure vertreten und wie haben sie ihre Forderungen begründet? Welche Schlussfolgerungen ergaben sich aus den Verhandlungen um die neue Gestaltung des Finanzausgleichs und welche Konsequenzen hatten sie? Wen kann man als Gewinner und wenn als Verlierer bezeichnen? Ist das System wirklich so ungerecht, wie die drei größten Geberländer – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen behaupten?

Nach der Einführung in das Finanzwesen in der Bundesrepublik Deutschland, das tief in dem Grundgesetz geankert ist, wird der Begriff „Finanzausgleich“ und seine Nutzung in verschiedenen wissenschaftlichen Bereichen erklärt. Die Arbeit widmet sich weiter der historischen Entwicklung des Finanzausgleichs, dessen Grundzüge man schon im deutschen Kaiserreich im Jahr 1871 finden kann. Jedoch erst die Verfassung von 1923 gründete den Finanzausgleich in dem Sinne, den wir bis heute kennen. Dieser entwickelte sich auch nach der Teilung Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg und wurde mehrmals reformiert, wobei die größte Reform 1969 den Finanzausgleich schuf, der mit

einigen Änderungen bis heute existiert. Der entscheidende Moment für die Existenz oder Nichtexistenz des Finanzausgleichs geschah nach der Wiedervereinigung Deutschlands 1990. Es handelte sich um einen Prozess, der den neuen Staat für die Zukunft finanziell schwer belastete. Hinsichtlich der schlechten wirtschaftlichen Situation der neuen Bundesländer wurde entschieden, diese nicht in den bestehenden Finanzausgleich direkt eingliedern, sondern den Finanzausgleich getrennt auf dem alten und neuen Gebiet durchführen.

Dies galt bis zur vollwertigen Eingliederung der ehemaligen ostdeutschen Länder im Jahr 1994. Im Anschluss begann die größte Kontroverse um den Finanzausgleich in der deutschen Geschichte. Nur fünf Bundesländer gehörten damals zu den ausgleichsverpflichteten Ländern, das Volumen des Ausgleichs wurde dazu jedes Jahr höher und höher. Deshalb forderten die Geberländer eine wesentliche Reform des Finanzausgleichs und drohten dabei mit einem Normenkontrollantrag an das Bundesverfassungsgericht. Die mehrjährigen Verhandlungen werden im dritten Kapitel der Diplomarbeit behandelt.

Das vierte Kapitel beschreibt kurz alle Urteile des Bundesverfassungsgerichtes zum Thema Finanzausgleich und beschäftigt sich dann mit dem letzten Urteil von 1999, das ein Ergebnis der misslungenen Verhandlungen um die Reform des Finanzausgleichs war. Den Konsequenzen dieses Urteils widmet sich dann das fünfte Kapitel. Das Bundesverfassungsgericht verlangte in seinem Urteil eine Ausfertigung und Abstimmung des sogenannten Maßstäbengesetzes, in dem konkrete Maßstäbe für die generellen Aussagen zum Finanzausgleich im Grundgesetz der BRD gesetzt werden. Aufgrund dieses Gesetzes soll dann das neue Finanzausgleichsgesetz gestaltet werden. Sollte es nicht passieren, so wird das bisherige Finanzausgleichsgesetz für verfassungswidrig und nichtig erklärt werden.

Auch die Verhandlungen um das Maßstäbengesetz dauerten lange und waren nicht einfach, denn alle Akteure versuchten, ihr eigenes Interesse zu vertreten. Die Geberländer wollten nicht (mehr) Geld in den Finanzausgleich geben, die Nehmerländer wollten weiter „ihre“ Zuweisungen bekommen. Die Situation konnte erst der Bund lösen. Dieser brauchte die Zustimmung der Länder für eine neue Steuerreform und tauschte diese für seine Zusage ein, die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit im Ganzen übernehmen, dazu auch einige Schulden der Länder und seinen Beitrag im Finanzausgleich um zusätzlich 2,5 Milliarden DM zu erhöhen. Im Austausch dafür konnte der Bund seinen Anteil an der Umsatzsteuer anheben.

Das Maßstäbengesetz wurde dann verabschiedet und das neue Finanzausgleichsgesetz trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Die Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich beruhigten sich aber nicht. Noch vor dem Inkrafttreten des neuen, reformierten Finanzausgleichs – wiewohl die Reform jedoch als nur kosmetische Änderung bezeichnen werden kann – begannen die ersten Drohungen mit neuen Klagen am Bundesverfassungsgericht. Obwohl sich nach dem Urteil von 1999 alle Akteure als Gewinnern gesehen hatten, war die Wirklichkeit anders. Die Geberländer bezahlten wieder Milliarden Euro, die Nehmerländer waren immer noch nicht verpflichtet, das meiste Geld für bestimmte Zwecke zu verwenden, um ihre Infrastruktur und Leistungsfähigkeit zu verbessern.

Seznam použitých pramenů a literatury

1. Prameny

a) Zákony

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), v úplném znění z 29. července 2009 (online). In: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html> (17. 12. 2009)

Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) v úplném znění z 29. května 2009 (online). In: http://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/BJNR230200001.html (16. 12. 2009)

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) v úplném znění z 20. 12. 2001 (online). In: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf (16. 12. 2009)

Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009 v úplném znění z 8. 4. 2009. In: http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg2009dv_1/1.html. (17. 12. 2009)

Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009, dostupné na: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg2008dv_2/gesamt.pdf. 17. 12. 2009. (17. 12. 2009)

b) Oficiální dokumenty, výroční zprávy

Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2008. In: Digitales Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums, prosinec 2009. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/sid_ECBC4BF87EC839D0305C47C2D5CC4959/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2009/02/analysen_und-berichte/b05-laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html?nnn=true. (16. 12. 2009)

Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2007. In: Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums – březen 2008. Dostupné online na: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3378/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2008/03/003_a_mb_maerz.templateId=raw.property=publicationFile.pdf (5. 12. 2009)

Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Vydáno Ministerstvem financí spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko. Dostupné online: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4480/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_V/Der_20bundesstaatliche_20Finanzausgleich.templateId=raw,property=publicationFile.pdf (6. 12. 2009)

Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Bundesfinanzministerium. Dostupné na WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_37496/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/40210.templateId=raw,property=publicationFile.pdf (16. 11. 2009)

Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2007. Bundesfinanzministerium. Dostupné na WWW: <http://www.bundesfinanzministerium.de>.

Der Staatsvertrag. Grundlage der deutschen Einheit, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesrepublik, Bonn 1990.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes. Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 11. November 1999, 2 BvF 2/98, 2 BvF 3/98, 2 BvF 1/99, 2 BvF 2/99. BVerG, 2 BvF 2/98, dostupné na WWW: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs19991111_2bvf000298.html (15. 11. 2009)

c) Periodický tisk a tiskové zprávy (ve fyzické a elektronické podobě)

I) ve fyzické podobě

Bayern und Baden–Württemberg erwägen Verfassungsklage. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 8. 7. 1997, Nr. 155, s. 5.

Bayern und Baden–Württemberg legen Gutachten vor. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 16. 10. 1997, Nr. 240, s. 17.

Berlin droht Bayern und Baden–Württemberg. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 3. 1. 1998, Nr. 2, s. 2.

Das Zahlerland Hamburg kritisiert Klage gegen Finanzausgleich. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 22. 4. 1999, Nr. 93, s. 18.

Der Finanzausgleich ändert sich – die Schwächen bleiben. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 30. 12. 2004, Nr. 305, s. 21.

Die neuen Länder – sie nehmen, um aufzuholen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 7

Die Welt, 2. března 1998.

Döring kündigt Verfassungsklage gegen Länderfinanzausgleich an. In: Welt am Sonntag, 15. 2. 2004, Nr. 7, s. 2.

Eichel fordert gerechteren Finanzausgleich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. 1. 1998, Nr. 1, s. 45.

„*Finanzausgleich prüfen lassen*“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 4. 1997, Nr. 87, s. 4.

Finanzsenator Curilla: Das jetzige System ist leistungsverzerrend. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. 2. 1993, Nr. 35, s. 14.

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 27. 4. 1997, Nr. 17, s. 10.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. 7. 1997, Nr. 171, s. 53.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. 11. 1997, Nr. 256, s. 4.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. 7. 1998, Nr. 174/31, s. 1.

Fugmann-Heesing: Zerfall des föderalen Systems nicht zulassen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 1. 1998, Nr. 12, s. 4.

Geben und Nehmen – das alte Modell ist überholt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

Geberländer stellen neuen Finanzausgleich vor. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. 1. 2001, Nr. 21, s. 17.

Hessen sieht sich als Zahlmeister. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. 7. 1997, Nr. 170, s. 4.

Interview mit Paul Kirchhof. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. 7. 2000, Nr. 169, s. 17.

Klimmt verteidigt den Länderfinanzausgleich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. 11. 1997, Nr. 256, s. 4.

Kritik aus SPD und CDU an Klage gegen Finanzausgleich. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 21. 6. 1998, Nr. 25, s. 2.

Länderfinanzausgleich. „Hessen gewinnt durch das Urteil“. In: Frankfurter Rundschau, 18. 12. 1999, s. 29.

Nach Karlsruher Urteil sehen sich alle als Gewinner. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 12. 11. 1999, Nr. 264, s. 73.

Niedersachsen – armes reiches Nehmerland. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 10. 3. 1993, Nr. 58, s. 6.

Peffekoven, Rolf: *Finanzausgleich: Es soll offenbar alles beim alten bleiben.* In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 5. 2. 2001, Nr. 30, s. 18.

Peffekoven, Rolf: *Ohne not lässt sich der Bund ausbeuten.* In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 23. 3. 1995, Nr. 70, s. 18.

Rechnungshof rügt Hessens Schuldenpolitik und die Personalausgaben. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 14. 2. 1997, Nr. 38, s. 5.

Süddeutsche Zeitung, 8. 1. 1999, Nr. 5, s. 5.

Süddeutsche Zeitung, 25. 8. 1999, Nr. 195, s. 5.

Süddeutsche Zeitung, 22. 9. 1999, Nr. 219, s. 10.

Süddeutsche Zeitung, 31. 1. 2000, Nr. 24, s. 11.

Widerspruch gegen Stoiber und Teufel. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 9. 7. 1998, Nr. 156, s. 5.

„Wir zahlen in ein Fass ohne Boden“. In: Franfurter Allegemeine Zeitung, 18. 12. 1997, Nr. 294, s. 4.

„Zahlmeister der Nation“. Franfurter Allegemeine Zeitung, 25. 7. 1997, Nr. 170, s. 4.

II) v elektronické podobě

Berlin bekommt am meisten. In: Handelsblatt, 21. 2. 2008; <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/berlin-bekommt-am-meisten;1394438> (8. 12. 2009)

Bundesrat lehnt Maßstäbegesetz zu Finanzausgleich ab. In: Handelsblatt, 27. 4. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/bundesrat-lehnt-massstaebe-gesetz-zu-finanzausgleich-ab;413682> (12. 12. 2009)

"Die Bayern sollten nicht immer so laut sein". In: Süddeutsche Zeitung, 23. 11. 2009; <http://www.sueddeutsche.de/politik/987/495314/text/> (19. 12. 2009)

Eichel bietet Ländern Deal an. In: Spiegel Online, 10. 5. 2001; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,133009,00.html> (8. 12. 2009)

Ein guter Tag für den Föderalismus. In: Spiegel Online, 11. 11. 1999; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,51835,00.html> (13. 12. 2009).

Geberländer drohen den Ost-Sündern. In: Handelsblatt, 12. 6. 2006; <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/geberlaender-drohen-den-ost-suendern;1091890> (9. 12. 2009)

Geberländer: Stadtstaaten sollen weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten. In: Handelsblatt, 19. 1. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/geberlaender-stadtstaaten-sollen-weniger-mittel-aus-dem-laenderfinanzausgleich-erhalten;372936> (10. 12. 2009)

Hartes Ringen um den neuen Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 22. 6. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/hartes-ringen-um-den-neuen-laenderfinanzausgleich;433388> (7. 12. 2009)

Keine Einigung im Streit um Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 5. 4. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/keine-einigung-im-streit-um-laenderfinanzausgleich;405338> (14. 12. 2009)

Koch droht der SPD in Berlin wegen des geplanten PDS-Bündnisses. In: Handelsblatt, 13. 6. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/koch-droht-der-spd-in-berlin-wegen-des-geplanten-pds-buendnisses;430429> (14. 12. 2009)

Koch für Leistungsfaktor bei Finanzausgleich. In: Handelsblatt, 6. 8. 2000; <http://www.handelsblatt.com/archiv/koch-fuer-leistungsfaktor-bei-finanzausgleich;316178> (10. 12. 2009)

Kommentar: Reparaturen. Streit über Finanzausgleich beigelegt. In: Handelsblatt, 24. 6. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/kommentar-reparaturen;433521> (7. 12. 2009)

Länder weiter uneins beim Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 29. 3. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/laender-weiter-uneins-beim-laenderfinanzausgleich;402402> (11. 12. 2009)

Länderfinanzausgleich: Diepgen warnt vor dem Bankrott Berlins. In: Spiegel Online, 22. 9. 1999; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,42939,00.html> (12. 12. 2009)

Länderfinanzausgleich: Kriegszustand in Wiesbaden. In: Spiegel Online, 17. 3. 2001; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,114618,00.html> (10. 12. 2009)

Länderfinanzausgleich: Stoiber droht mit Gang nach Karlsruhe. In: Handelsblatt, 4. 10. 2000; <http://www.handelsblatt.com/archiv/laenderfinanzausgleich-stoiber-droht-mit-gang-nach-karlsruhe;334286> (10. 12. 2009)

Ministerpräsidenten setzen Beratungen über Finanzausgleich fort. In: Handelsblatt, 27. 10. 2000; <http://www.handelsblatt.com/archiv/ministerpraesidenten-setzen-beratungen-ueber-finanzausgleich-fort;342676> (10. 12. 2009)

Oettinger droht mit Klage, In: Spiegel Online, 5. 1. 2006; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,393665,00.html> (10. 12. 2009)

Ringstorff kritisiert Kabinettsbeschluss zu Länderfinanzausgleich. In: Handelsblatt, 25. 2. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/ringstorff-kritisiert-kabinettsbeschluss-zu-laenderfinanzausgleich;387930> (11. 12. 2009)

Rüttgers: Neuordnung des Länderfinanzausgleichs "kein Tabu". In: Handelsblatt, 16. 10. 2005; <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ruettgers-neuordnung-des-laenderfinanzausgleichs-kein-tabu;974779> (8. 12. 2009)

Saarland fordert Gleichbehandlung mit Bremen. In: Handelsblatt, 30. 7. 2000; <http://www.handelsblatt.com/archiv/saarland-fordert-gleichbehandlung-mit-bremen;314570> (11. 12. 2009)

Seehofer handelt sich eine Abfuhr ein. In: Handelsblatt, 23. 11. 2009; <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/laenderfinanzausgleich-seehofer-handelt-sich-eine-abfuhr-ein;2487937> (19. 12. 2009)

Seehofer rudert zurück. In: Süddeutsche Zeitung, 24. 11. 2009; <http://www.sueddeutsche.de/politik/907/495235/text/> (19. 12. 2009)

Seehofer stellt Finanzausgleich in Frage. In: Handelsblatt, 21. 11. 2009; <http://www.handelsblatt.com/newsticker/politik/bundeslaender-seehofer-stellt-laenderfinanzausgleich-in-frage;2487627> (19. 12. 2009)

Seehofer zettelt Debatte über Finanzausgleich an. In: FAZ, 23. 11. 2009; <http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~EE522A426281B4D3284B7F1394DE64868~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (19. 12. 2009)

SPD hofft auf Einigung mit Union über Länderfinanzausgleich. In: Wirtschaftswoche, 7. 5. 2001; <http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/spd-hofft-auf-einigung-mit-union-ueber-laenderfinanzausgleich-93512/> (10. 12. 2009)

Streit um Finanzausgleich eskaliert. In: Handelsblatt, 1. 4. 2001; <http://www.handelsblatt.com/archiv/streit-um-finanzausgleich-eskaliert;403110> (11. 12. 2009)

Studie: Geldverschiebung schadet Deutschland. In: Handelsblatt, 1. 2. 2007; <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur-nachrichten/studie-geldverschiebung-schadet-deutschland;1218870> (20. 12. 2009)

Warum der Länderfinanzausgleich dem Förderalismus schadet. In: Wirtschaftswoche, 12. 2. 2008. <http://www.wiwo.de/politik/warum-der-laenderfinanzausgleich-dem-foederalismus-schadet-265117/> (28. 10. 2009)

Wer zahlt, wer kassiert. In: Handelsblatt, 11. 8. 2009; <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wer-zahlt-wer-kassiert;2443079> (9. 12. 2009)

2. Sekundární literatura

a) Monografie, diplomové práce

Abelshausen, Werner: *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004.

Achenbach, Gerrit: *Ist der deutsche Länderfinanzausgleich wirklich so ungerecht wie es die drei großen Geberländer Hessen, Baden-Württemberg und Bayern behaupten?* Grin Verlag, Norderstedt 2008.

Bräuer, Christian: *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

Bultmann, Peter Friedrich: *Öffentliches Recht mit Vertiefung im Gewerbe-, Wettbewerbs-, Subventions- und Vergaberecht*. Pringer-Verlag, Berlin 2008.

Carl, Dieter: *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994.

Häde, Ulrich: *Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*. J.C.B. Mohr, Tübingen 1996.

Hidien, Jürgen: *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland: geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen*. Baden-Baden 1999.

Kirste, Ulrike: *Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz*. Pro Universitate Verlag, Sinzheim 1995.

Korioth, Stefan: *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder*. 1997. Mohr Siebeck, Tübingen 1997.

Mangoldt, Hermann v., Klein, Friedrich, Starck, Christian: *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Band 3, Artikel 79–146*, 4. Auflage. Vahlen, München 2001.

Margedant, Udo: *Projekt Föderalismusreform. Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin 2001.

Moon, Byoung-Hyo: *Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland*. Rhombus, Tübingen 2005.

Pilz, Frank, Ortwein, Heike: *Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Soziasystem*. 4. Auflage. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München 2008.

Renzsch, Wolfgang: *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948–1990)*. Verlag J.H.W. Dietz, Bonn 1991.

Thöne, Michael, Jacobs, Christian: *Länderfinanzausgleich in Deutschland. Analyse und umsetzorientierte Reformmodelle*. Duncker & Humboldt, Berlin 2001.

Wachendorfer-Schmidt, Ute: *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*. 2. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

Wanke, Florian: *Streitfragen und Entscheidungsprozesse im föderalistischen Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 unter besonderer Berücksichtigung der Einbeziehung der neuen Länder*. Grin Verlag, Norderstedt 2006.

b) Studie ve sbornícih

Geske, Otto-Erich: Der Föderative Finanzausgleich in der gesamtdeutschen Finanzverfassung – Stand der Gesetzgebung zum Maßstäbengesetz. In: Döhler, Elmar, Esser, Clemens: *Die Reform des Finanzausgleichs – Neue Maßstäbe im deutschen Föderalismus*. Verlag für Wissenschaft und Forschung, Berlin 2001.

Lindner, Christian: Steuerwettbewerb und Finanzausgleich. Kann die Finanzverfassung reformiert werden? In: Decker, Frank: *Föderalismus an der Wegscheide. Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Wiesbaden 2004.

Söllner, Fritz: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs. In: Söllner, Fritz, Wilfert, Arno (Hrsg.): *Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates*. Physica-Verlag, Heidelberg 2001.

Thiele, Carl-Ludwig: Neuordnung des Finanzausgleichs. In: Kirchhof, Paul, Jakob, Wolfgang, Beermann, Albert: *Steuerrechtsprechung, Steuergesetz, Steuerreform. Festschrift für Klaus Offerhaus*. O.Schmidt, Köln 1999.

Weber, Petra: Föderalismus und Lobbyismus. In: Schlemmer, Thomas, Woller, Hans (Hrsg.): *Politik und Kultur im föderativen Staat 1949–1973*. Oldenbourg, München 2004.

Wieland, Joachim: Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993*, s. 110-113.

c) Studie a články

Busch, Ulrich: Solidarischer Finanzausgleich. Wie hoch ist der Solidaritätsbeitrag der alten für die neuen Länder? In: *Utopie kreativ*, H. 100 (Februar) 1999.

Janson, Stefan: *Einsetzung der Föderalismuskommission. Ein weiterer Schritt zur neoliberalen Formierung der Bundesrepublik Deutschland*. Dostupné online na: <http://www.sopos.org/aufsaetze/403a5efe6bd46/1.phtml>. Citováno 16. 12. 2009.

Renzsch, Wolfgang: *Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates: Perspektiven nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts* [Electronic ed.]. – Bonn, 2000. Dostupné online na <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm#E283E1>.

Thöne, Michael, Jacobs, Christian: *Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs – Kurzfassung des Gutachtens*. Finanzwissenschaftlicher Forschungsinstitut, Köln 1999.

Vesper, Dieter: Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost. In: *DIW Wochenberichte 65*.

Seznam zkratek

| | |
|--------|---|
| BEZ | Bundesergänzungszuweisungen (Doplňkové příspěvky spolku) |
| CDU | Christlich Demokratische Union (Křesťansko-demokratická unie) |
| CSU | Christlich Soziale Union (Křesťansko-sociální unie) |
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Německý institut pro výzkum hospodářství) |
| DM | Deutsche Mark (německá marka) |
| FAG | Finanzasugleichgesetz (Zákon o finančním vyrovnání) |
| FAZ | Frakfurter Allgemeine Zeitung |
| FDP | Freie demokratische Partei (Svobodná demokratická strana) |
| FKPG | Föderaler Konsolidierungsprogramm (Federální konsolidační program) |
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Základní zákon SRN) |
| LFA | Länderfinanzausgleich (Finanční vyrovnání spolkových zemí) |
| MaßstG | Maßstäbengesetz (Zákon o ústavu konkretizujících všeobecných kritériích pro rozdělení příjmů z daně z obratu pro finanční vyrovnání, tzv. Zákon o kritériích) |
| NDR | Německá demokratická republika |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Sociálně-demokratická strana Německa) |
| SRN | Spolková republika Německo |

Jmenný rejstřík

| | |
|---|--|
| A | |
| Arndt, Hans-Wolfgang | 45 |
| B | |
| Biedenkopf, Kurt | 46 |
| Bizonie | 27 |
| Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)..... | 16, 31, 32, 33, 34, 49, 55, 76, 77, 83, 84, 86, 87, 92, 96, 107, 110, 111 |
| C | |
| CDU | 14, 28, 31, 35, 43, 44, 45, 47, 57, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 93, 94, 95, 112 |
| Clauss, Armin | 43, 44 |
| Clement, Wolfgang | 63 |
| CSU | 14, 28, 35, 44, 56, 60, 62, 63, 94 |
| Curilla, Wolfgang | 37 |
| D | |
| Diepgen, Eberhard | 45, 61, 114 |
| Döring, Walter | 67, 112 |
| E | |
| Eichel, Hans... .. | 44, 59, 62, 63, 64, 65, 112, 113 |
| Ernst, Klaus | 95 |
| F | |
| Fond německé jednoty | 23, 33, 34, 64, 102, 105, 108 |
| G | |
| Fugmann-Heesing, Annette | 45, 46, 56, 57, 60, 112 |
| G | |
| Gabriel, Sigmar..... | 64 |
| Gerhard, Wolfgang | 41 |
| Goethe Institut | 16 |
| H | |
| Huber, Erwin | 44, 45, 47 |
| I | |
| Ifo-Institut | 61 |
| K | |
| Kirchhof, Paul..... | 65, 112 |
| Klimmt, Reinhard | 45, 112 |
| Koch, Roland..... | 47, 51, 56, 59, 63, 114 |
| Křesťansko-demokratická unie, CDU .. | 14 |
| Křesťansko-sociální unie, CSU | 14 |
| L | |
| Länderfinanzausgleich..... | 15, 17, 22, 23, 27, 45, 51, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 78, 80, 86, 87, 95, 100, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117 |
| LFA (Länderfinanzausgleich) | 22, 23, 26, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 70, 78, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97 |

| | |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| M | |
| Mappus, Stefan | 95 |
| Maßstäbengesetz..... | 10, 52, 53, 108, 110, 113, 117 |
| Mayer-Vorfelder, Gerhard..... | 44, 45 |
| Milbradt, Georg | 35 |
| Müller, Peter..... | 59, 60, 95 |
| Müller, Udo | 43 |

| | |
|--|------------------------|
| N | |
| Nadace Friedricha Eberta..... | 15 |
| Nadace Konrada Adenauera..... | 14, 15 |
| Německá demokratická republika | 9, 32, 34, 103 |
| Německá demokratická republika (NDR) | 9, 10, 32, 33, 34, 106 |
| Německý institut pro výzkum hospodářství..... | 15 |
| Nölle, Ulrich..... | 45 |
| Nümann-Seidewinkel, Ingrid | 46, 61 |

| | |
|--------------------------|---------|
| O | |
| Oettinger, Günther | 94, 115 |

| | |
|-------------------------|------------|
| P | |
| Pakt solidarity I..... | 58, 59, 68 |
| Pakt solidarity II..... | 106 |
| Perschau, Hartmut..... | 62 |
| Pfeiffer, Anton..... | 28 |
| Poß, Joachim..... | 41 |

| | |
|--------------------------|-----------------|
| R | |
| Ringstorff, Harald | 60, 61, 62, 115 |

| | |
|-----------------------|---------|
| Runde, Ortwin | 61 |
| Rüttgers, Jürgen..... | 93, 115 |

| | |
|--|--|
| S | |
| Seehofer, Horst..... | 94, 95, 106, 115 |
| Sellerling, Erwin | 95 |
| Scherf, Henning | 59 |
| Schleußer, Heinz..... | 46 |
| Schröder, Gerhard (SPD)..... | 37, 59, 65 |
| Sociálně-demokratická strana Německa (SPD)..... | 41 |
| Spolková rada ... | 19, 20, 21, 24, 43, 63, 67 |
| Spolková republika Německo | 8, 9, 10, 11, 12, 13, 20, 21, 22, 26, 28, 32, 57, 71, 95 |
| Spolkové ministerstvo financí .. | 16, 18, 71 |
| Spolkový sněm | 15, 33 |
| Spolkový ústavní soud | 6, 7, 10, 11, 13, 15, 16, 32, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 64, 66, 67, 69, 71, 93, 95, 99, 100, 102 |
| Starzacher, Karl..... | 46 |
| Steinbrück, Peer..... | 61, 94 |
| Stoiber, Edmund | 46, 51, 56, 60, 61, 63, 114, 115 |
| Strana Zelených (Die Grüne) | 43, 44 |
| Svobodná demokratická strana (FDP).. | 41, 56, 67 |

| | |
|--------------------|---------|
| T | |
| Teufel, Erwin..... | 44, 114 |

| U | Z |
|---|---|
| Účetní dvůr43 | Základní zákon7, 9, 15, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 38, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 64, 65, 67, 68, 71, 72, 73, 78, 98, 103 |
| V | Zákon o finančním vyrovnání10, 15, 18, 22, 31, 39, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 67, 68, 71, 73, 91, 97, 103 |
| Výzkumný institut pro finanční vědu ...15 | |
| W | |
| Waigel, Theodor 33, 35, 38 | |
| Weimar, Karlheinz56, 90, 96 | |
| Winkler, Hermann95 | |

Seznam tabulek

| | |
|--|----|
| Tabulka 1: Návrhy nového finančního vyrovnání po roce 1995 (údaje v miliardách německých marek) | 37 |
| Tabulka 2: Výnosy spolkových zemí z daně z příjmu (v miliardách euro)..... | 77 |
| Tabulka 3: Výnosy spolkových daní na obyvatele v % spolkového průměru | 78 |
| Tabulka 4: Finanční síla zemí před finančním vyrovnáním (v % ze spolkového průměru, přepočteno na obyvatele, zaokrouhloeno na celá čísla)..... | 82 |
| Tabulka 5: Vyrovnání rozdílů finanční síly skrze finanční vyrovnání zemí a všeobecné doplňkové příspěvky spolku..... | 83 |
| Tabulka 6: Doplňkové příspěvky státu ve vyrovnávacím roce 2006 | 84 |
| Tabulka 7: Doplňkové příspěvky spolku pro hrazení zvláštních výdajů zemí v letech 2005–2019. | 85 |
| Tabulka 8: Doplňkové příspěvky pro pokrytí mimořádných nákladů vzniklých v důsledku strukturální nezaměstnanosti | 86 |
| Tabulka 9: Příspěvky pro na pokrytí nadprůměrných nákladů na politické vedení..... | 87 |
| Tabulka 10: Finanční síla spolkových zemí po přerozdělení doplňkových příspěvků spolku (pro roky 2005–2007, v % ze spolkového průměru, zaokrouhloeno na celá čísla) ... | 88 |
| Tabulka 11: Finanční síla zemí po finančním vyrovnání (v % ze spolkového průměru, zaokrouhloeno na celá čísla) | 89 |